
INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de nivel superior según Acuerdo
Secretarial 15018, publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE
NOVIEMBRE DE 1976

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS
MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



HACIA UN MODELO DE EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL GRADO EN LA

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA

Marco Vinicio Flores Guerrero

Director de la tesis:

Dr. Ignacio Medina Núñez

GUADALAJARA, JALISCO. Abril 2014

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO I.....	9
HACIA UNA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.....	9
1.1 PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO.....	9
1.2 DESARROLLO HUMANO	14
1.3 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	20
1.4 PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO.....	35
1.5 RENDICIÓN DE CUENTAS.....	38
1.6 GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA PARA EL DESARROLLO HUMANO EN EL ESTADO DE ZACATECAS.....	41
CAPÍTULO II	43
EL MODELO ACUAL DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS	43
2.1 TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ESTADO DE ZACATECAS.....	43
2.2 LA AUDITORIA SUPERIOR DEL ESTADO	48
2.3 LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ESTATAL	50
2.4 EL FALLIDO TRIBUNAL DE CUENTAS.....	52
2.5 EL COPLADEZ EN LA EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PED 2011-2016.....	56
2.5 MÉXICO ESTATAL 2011.....	70
CAPÍTULO III	73
EI PED 2011-2016 PROPUESTAS Y METAS PARA LA EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS.....	73
3.1 EL PED Y EL CRUCE CON LOS ORDENAMIENTOS NACIONALES E INTERNACIONALES.....	73
3.2 ZACATECAS UNIDO	76
3.3 COMO ESTAMOS EN TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.....	80
3.4 LAS METAS Y OBJETIVOS DEL PED 2011-2016 EN MATERIA DE RENDICIÓN DE CUENTAS	85
CAPÍTULO IV.....	90
HACIA UN MODELO DE EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ESTADO DE ZACATECAS	90
4.1 LA TAREA PENDIENTE	90
4.2 SISTEMA ESTATAL DE RENDICIÓN DE CUENTAS	92
CONCLUSIÓN	124
BIBLIOGRAFÍA.....	128

INTRODUCCIÓN

La construcción de mecanismos de evaluación en las entidades de la República Mexicana nos posibilita el fortalecimiento de la gobernabilidad, a través de la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión, lo que impulsa el desarrollo de una cultura para mejorar el desempeño de la administración pública, que se sustente en una mejor formulación de políticas públicas y una más eficiente toma de decisiones presupuestarias.

En el año 2010 el Lic. Miguel Alejandro Alonso Reyes, al asumir el cargo como Gobernador del Estado de Zacatecas, nos encomendó la tarea de conducir el amplio consenso de la población zacatecana, para que las necesidades y aspiraciones de la gente quedarán integrados en el Plan Estatal de Desarrollo, y de manera democrática, entre todos los habitantes, le demos el rumbo a la Entidad.

En la realización de ese documento, trabajamos por cumplir estrictamente con lo dispuesto en el marco normativo federal y estatal que regula el sistema de planeación democrática, para garantizar la más amplia concurrencia de participación social, recopilando e integrando al plan, todas las propuestas, necesidades, anhelos de zacatecanos y zacatecanas por una vida mejor.

Se realizaron 9 foros regionales y 8 foros especializados y como resultado se obtuvo la participación de zacatecanos y zacatecanas a través de 1,011 ponencias personales, 6,250 personas que participaron en redes sociales, y 9,140 asistencias a los foros que nos ayudaron a lograr una mejor confección del Plan.

Dentro de las aspiraciones de miles de familias zacatecanas, pudimos observar que todas confluyen en la incesante lucha por conquistar el Desarrollo Humano Pleno; por lo que tomamos como base, en la hechura del plan, la filosofía humanista que pone al ser humano como fin y protagonista del desarrollo

socioeconómico, en congruencia con los principios y enfoques del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que han demostrado ser exitosos en su aplicación en diversas partes del mundo.

En la sociedad y en los académicos, siempre han surgido las preguntas sobre ¿si los gobiernos poseen la capacidad de conducir a sus sociedades hacia un futuro de prosperidad, equidad y seguridad, en vez de navegar a la deriva y naufragar? *“La cuestión acerca de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos se ha colocado en el centro de las disciplinas que estudian el gobierno y en el corazón de la preocupación ciudadana” (AGUILAR V. Luis F.,2010:P.5)* Ahora surge el deseo por saber, ¿qué es lo que los gobiernos hacen bien, hacen mal o dejan de hacer? Resultó evidente que la sociedad está cansada de que las acciones emprendidas por los gobiernos no lleven a su sociedad a mejores estadios de bienestar. Por lo que se destaca la importancia de evaluar sus acciones y el rol que cumplen hacia sus gobernados.

Es preciso mencionar que no todas las acciones del gobierno son acciones de gobierno que benefician a la sociedad, una acción de gobierno es sólo aquella que lleva a la sociedad a mejorar sus condiciones de vida, tales como: combatir la pobreza, el hambre, la desnutrición, la inseguridad, el desempleo, elevar la calidad de vida, de la educación y todo aquello que nos permita elevar el Índice de Desarrollo Humano. Por otra parte, una acción del gobierno como ejemplo, es subir el sueldo de los funcionarios públicos, comprar autos lujosos para el uso del ejecutivo u ofrecer un concierto a un costo muy elevado, lo cual no se traduce en mejorías al nivel de vida de la población en general, sólo de unos cuantos.

Para Luis F. Aguilar Villanueva, en el mundo han existido muchos ejemplos de ilegitimidad política y de desprecio o desapego social hacia los gobernantes. “Los cuestionamientos dirigieron sus críticas a la ilegitimidad de los sistemas autoritarios o totalitarios que los gobernantes conducían y sostenían y, en consecuencia señalaron sus vicios de cargo y actuación: eran gobiernos impuestos, arbitrarios, discrecionales, atropelladores de derechos humanos,

represores de cualquier forma de disidencia hasta el punto de volverse carceleros y homicidas, intrusos en la vida privada o, más atenuada pero no menos críticamente, gobiernos patrimonialistas, corruptos, populistas, clientelares, nepotistas y clasistas...”(Aguilar V. Luis F.,2010:P.7) Eso en su mayoría fue el siglo pasado, afortunadamente y gracias a las instituciones electorales y la confianza que la ciudadanía tiene hacia ellas, es que el gobernante democrático y legal posee el derecho a mandar y ser obedecido, a tomar decisiones, pero sus decisiones y órdenes directivas pueden ser equivocadas e ineficaces para resolver los problemas públicos, a no responder las expectativas sociales y no conducir a sus sociedades a mejores niveles de bienestar. Así pues, los gobernantes legalmente establecidos pueden no gobernar y sus decisiones pueden no ser directivas. Por lo que ahora ya no está a discusión su validez institucional en el cargo ni la legalidad de su actuación, lo cual se ha logrado gracias a las Instituciones Electorales, aunque aún sigue habiendo desconfianza con la compra de votos, el acarreo de los votantes, la manipulación de los medios de comunicación y la utilización de los recursos públicos en las campañas han mermado la confianza en las elecciones democráticas, ahora preocupa a la mayoría de los académicos la validez directiva que implica su competencia analítica, gerencia política y técnica para resolver los problemas sociales y llevar a mejores niveles de bienestar a su sociedad.

El Plan Estatal de Desarrollo de Zacatecas posee las mejores intenciones de gobierno, pero es necesario saber si la formulación y ejecución de las políticas públicas son eficientes y cumplen con el objetivo para el que fueron planeadas, y para ello resulta importante el rol catalítico que cumple la sociedad civil para evaluar el desempeño de sus autoridades, pero necesitamos otorgarles herramientas para hacerlo, misma herramienta que servirá a los gobiernos para tomar mejores decisiones presupuestales.

En la hechura del Plan, consideramos un apartado el cual denominamos “Evaluación y Seguimiento”, que establece los mecanismos y procedimientos necesarios para evaluar y dar seguimiento a lo establecido en el Plan Estatal de

Desarrollo 2011-2016, y está a cargo del COPLADEZ (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas), misma institución que coordinó las acciones para la confección del Plan.

Como lo precisamos en el documento del PEDZ, por primera vez se planteó de forma específica metas e indicadores que nos permite evaluar el impacto y cumplimiento de las estrategias derivadas del documento, por lo que establecimos un sistema de 130 indicadores de referencia, de los cuales 5 son de impacto y 125 de desempeño. Los 5 que son de impacto nos ayudan a medir cada uno de los ejes del Plan Estatal de Desarrollo. Zacatecas Seguro cuenta con 18 indicadores de desempeño, Zacatecas Unido 20, Zacatecas Productivo 33, Zacatecas Moderno 18 y Zacatecas Justo 36. El indicador que mide el éxito del Plan es el Índice de Desarrollo Humano. Estos indicadores algunos son de construcción propia, pero la mayoría son indicadores ya contruidos por algunas otras instancias de renombrado prestigio académico. La información generada por los indicadores, propusimos esté monitoreada y evaluada permanentemente, para que permita tener una referencia rápida y oportuna del cumplimiento y corregir el rumbo de las acciones del gobierno cuando se requiera.

Lo enunciado en el PED es una aproximación a un buen intento por evaluar las acciones del gobierno estatal, pero lamentablemente no existe mecanismo que lo obligue a informar con precisión, ni plazos, ni periodicidad, que permita a los ciudadanos conocer los resultados de los indicadores propuestos, y el grado de avance en el cumplimiento de las metas del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016. Con el diseño institucional actual, no obliga al ejecutivo hacer introspección precisa sobre el cumplimiento de los objetivos de su política sexenal o corregir acciones para cumplir con lo establecido en el PED. La condición actual está muy lejos de un referéndum revocatorio, o plebiscito.

Tenemos muy presente que los gestores públicos deben rendir cuentas de su gestión de una manera clara, adecuada y oportuna en el ejercicio de las

responsabilidades que han contraído; a ello proponemos un modelo de evaluación y rendición de cuentas en el Gobierno del Estado de Zacatecas.

EL PROBLEMA

A la fecha no existe una fuente de información consolidada y objetiva sobre el funcionamiento de las instituciones políticas en el Estado de Zacatecas, dependientes del Gobierno Estatal, que esté vinculada a la toma de decisiones presupuestarias y permita darle rumbo adecuado a la sociedad de la Entidad, para lograr una aproximación de gobernar en gobernanza. En general, el Plan Estatal de Desarrollo contempla acciones proyectadas, pero no existen mecanismos que nos permitan cerciorarnos de los resultados, si son satisfactorios y están abonando al horizonte colectivo o hay que corregir acciones para lograr mejores resultados. La planeación requiere de calidad y no hay manera de asegurarla, debido a la falta información sobre los impactos sociales de lo planeado. No hay una cultura política que nos provoque mejorar el desempeño de la administración pública, que se sustente en una mejor formulación de políticas públicas y una más eficiente toma de decisiones presupuestarias para un uso más eficaz de los recursos.

JUSTIFICACIÓN

En el camino por lograr un ejercicio más democrático del poder y hacer efectivo el uso más eficiente y eficaz de los recursos, la planeación de calidad se ha convertido en un componente de gran importancia. No es suficiente con proyectar acciones a través del Plan Estatal de Desarrollo, los Programas Sectoriales o Programas Operativos Anuales, lograr una Planeación Democrática o una política pública bien diseñada, si no hay que prever la necesidad de herramientas que nos permitan cerciorarnos de que lo planeado esta abonando al horizonte colectivo y está provocando los resultados deseados.

Se requiere de una planeación de calidad, pero la única forma de asegurarlo es con un buen sistema de indicadores que permitan retroalimentar a la planeación democrática. Los indicadores ayudan a los gobernantes a tomar mejores

decisiones, a corregir el rumbo cuando es necesario o seguir por el mismo camino si las cosas marchan bien. Lo que no se mide, no se mejora. Lo que no se cuenta, no cuenta.

En este trabajo pretendemos profundizar en el análisis sobre como transitar hacia un modelo de evaluación y rendición de cuentas en el Gobierno del Estado de Zacatecas, cuyo propósito es contribuir, mediante información confiable y análisis rigurosos, a la construcción de un gobierno más eficaz y ciudadanos más informados para tomar decisiones y con mejores instrumentos para exigir cuentas de sus gobiernos.

Buscamos contribuir a la generación de capacidades y al fortalecimiento del gobierno democrático en Zacatecas mediante la construcción de indicadores objetivos que sirvan como insumos para evaluar la gestión pública y los mecanismos de rendición de cuentas. Que los ciudadanos expertos o no, cuenten con mejores elementos para que sus autoridades les den cuentas más precisas de sus acciones.

HIPÓTESIS

Existe un incremento sostenido en el interés de distintos sectores de la población sobre el tema de rendición de cuentas. Se requiere profundizar en las reformas institucionales, que den cuentas a la ciudadanía y que justifiquen la acción gubernamental del Gobierno del Estado de Zacatecas, para lo que es necesario la creación de organismos autónomos con capacidad para cumplir eficazmente sus funciones y que se encuentren legalmente protegidos contra influencias exteriores, con capacidad técnica para generar información objetiva sobre el impacto de las acciones gubernamentales, que permitan mejorar la toma de decisiones presupuestales y darle rumbo a la sociedad zacatecana. Esto será un gran avance para la consolidación de los procesos democráticos y la rendición de cuentas en Zacatecas.

CAPÍTULO I

HACIA UNA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

1.1 PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO.

*“Si la razón hace al hombre,
el sentimiento lo conduce”
(ROUSSEAU Jean Jacques, 1762)*

La planeación se concibe como una necesidad de la administración pública contemporánea para dar dirección, coherencia, sentido integral, pertinencia social y económica a la acción pública, de tal manera que sea posible articularla con el horizonte de largo plazo y como el instrumento rector de la acción del Poder Ejecutivo, a efecto de lograr una mayor eficiencia en la definición de escenarios y la toma de decisiones.

Planear es una obligación del gobierno y se considera una acción ordenadora de las actividades de todas las áreas de la administración pública.¹ El carácter democrático de la planeación estriba en el mandato constitucional de que el Poder Ejecutivo realice, entre los sectores sociales, una consulta antes de elaborar un plan, para que éstos tengan la oportunidad de emitir comentarios y opiniones respecto a las necesidades sociales o sectoriales y sean incluidas en el plan.

La planeación democrática es el proceso mediante el cual se efectúa la consulta popular, con el único propósito de que la ciudadanía participe activamente en las decisiones para definir los objetivos, metas, estrategias y prioridades de desarrollo que promueva nuevas formas de vinculación y gestión que mejore los efectos de las acciones del Sector Público.

Según la Ley Federal de Planeación en su artículo tercero de manera expresa dice: *“Se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y*

¹ En el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen las bases para organizar el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.

sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”.²

Esta ley tiene el propósito de incorporar como elemento esencial del proceso de planeación a los grupos sociales organizados y la población en general, a fin de que participen en las actividades de la planeación en todos los niveles del Sistema de Planeación.

El Sistema Nacional de planeación democrática, de acuerdo a lo estipulado en la Ley Federal de Planeación, es un conjunto de relaciones que vinculan a las entidades de la administración pública federal, estatal y municipal con sus respectivas dependencias y organismos del sector público y privado, que pretenden formalizar los procedimientos para la construcción y ejecución del plan nacional de desarrollo, así como sus programas, proyectos a realizar por parte de las entidades públicas en coordinación con los gobiernos federal, estatal y municipal.

Por lo general, el proceso de planeación democrática inicia con los foros de consulta popular, que son espacios para el diálogo y concertación que se organizan para la elaboración del Plan de Desarrollo y los programas de mediano plazo, tanto a nivel nacional como de las Entidades Federativas, misma estructura que tiene su fundamento en la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual precisa las áreas de responsabilidad y coordinación de las dependencias y entidades para la realización de la planeación nacional de desarrollo. Es ahí donde se reciben las propuestas, demandas y aportaciones de la población que permiten la formulación del Plan de Desarrollo.

² Publicada en el Diario Oficial de la Federación desde el 05 de enero de 1983.

Por su parte, la Constitución del Estado de Zacatecas en sus artículos 34, 82, 129 y 130 postula la necesidad de que la población se organice para construir una mejor sociedad a partir de los procesos de planeación, a su vez encomienda al Ejecutivo Estatal a que encabece este proceso y sea el principal promotor de su cumplimiento a través de las secretarías e instancias del gobierno estatal, estableciendo además en correspondencia a los ordenamientos nacionales el Sistema Estatal de Planeación conducido por las instancias gubernamentales correspondientes. Por mandato Constitucional corresponde al estado planear, conducir y coordinar la actividad económica estatal, por lo que establece el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo y un órgano dependiente directamente del Poder Ejecutivo llamado Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas, así como el Consejo de Fomento Económico, los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal de cada uno de los municipios y los Comités de Participación Social, como órganos consultivos constituidos por los representantes de los sectores organizados de la población. La legislación establece los procedimientos y reglas a los que se sujetara la consulta popular y el funcionamiento de los órganos responsables de la planeación democrática, según nuestra Carta Magna.

En la construcción del Plan Estatal de Desarrollo de 2011 – 2016 para el Gobierno del Estado de Zacatecas, se establecieron espacios de diálogo y concertación a través de la realización de 9 foros regionales y 8 foros especializados, además se abrió una línea telefónica 01 800, una página de internet, y la instalación de 500 buzones de consulta, distribuidos en todos los municipios del estado, de lo cual se obtuvo la siguiente respuesta:

9,140 asistentes a los foros

1,011 ponencias presentadas en los foros

77 ponencias captadas por internet

102 llamadas al número 01 800

7,434 cédulas recabadas en los foros y buzones

6,250 participaciones en las redes sociales de internet

En total, 19,518 zacatecanas y zacatecanos participaron en la construcción del plan, que constituyó como base para la elaboración del diagnóstico y que se complementó con el análisis de la información estadística disponible en las fuentes oficiales. De igual manera retomamos y consideramos las propuestas de campaña y la plataforma electoral común de la alianza “Primero Zacatecas”, y se generó una alineación con los ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Matriz de construcción del PED 2011-2016

Plataforma política y propuestas de campaña.	ESTRATEGIAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012	PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2011-2016	Ejes del Desarrollo
Buzones de consulta. Línea gratuita 01 800 Página de internet. Facebook y Twitter			Líneas Estratégicas
9 Foros regionales.	PRINCIPIOS Y PROGRAMAS DEL PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)		Objetivos
8 Foros especializados: Económico, Agroindustrial, Obras Públicas, Seguridad, Educación, Salud, Ciencia y Tecnología y Medio Ambiente, Congreso de Organizaciones de la Sociedad Civil.			Estrategias
Propuestas presentadas por la Universidad Autónoma de Zacatecas a través de sus Investigadores del SIN	REVISIÓN TÉCNICA Y DE VIABILIDAD DE LAS DEPENDENCIAS.		Líneas de Acción
		Metas Estratégicas	
		Indicadores	

De esa forma definimos la estructura temática del Plan, y nos permitió identificar los ejes del desarrollo, las líneas estratégicas y líneas de acción específicas, todas ellas enfocadas a lograr un desarrollo humano pleno, que se traduzca en mejoras al nivel de vida de la población, el desarrollo de capacidades y habilidades de todos bajo los valores de libertad y equidad.

Los cinco ejes rectores del Plan Estatal de Desarrollo son:

Zacatecas Seguro

Zacatecas Unido

Zacatecas Productivo

Zacatecas Moderno

Zacatecas Justo

Dichos ejes interactúan de manera horizontal y transversal para lograr los objetivos del desarrollo humano sustentable:



Las líneas estratégicas y líneas de acción por cada eje van acompañadas con metas estratégicas ya fijadas desde su publicación de tal manera que nos permite contar con herramientas de evaluación y seguimiento que nos sirvan de referencia inmediata para analizar los avances de lo ahí establecido.

1.2 DESARROLLO HUMANO

“Hoy en día, el desarrollo es una preocupación mundial que trasciende las ideologías y los intereses inmediatos. Es ahora un reto tanto moral como político... Que demuestra que la estabilidad y la prosperidad son indivisibles.”
(ANNAN Kofi, 1997)

El desarrollo humano, es definido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como el proceso de ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos que tiene como objetivo expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social. El enfoque del desarrollo humano, sitúa en el centro de su análisis la libertad individual para elegir lo que queremos ser en la vida, para revelar dónde subsisten los mayores problemas y cuáles son las soluciones capaces de potenciar los principales aciertos.

El Consejo Nacional de Población define este concepto como un proceso continuo de ampliación de las capacidades y de las opciones de las personas para que puedan llevar a cabo el proyecto de vida que, por distintas razones, valoran.

“Si el desarrollo no se reduce solamente al crecimiento, muchos podrían pensar que el complemento de la distribución de la riqueza llenaría entonces de manera completa la definición del concepto. Pero tenemos que avanzar a una tercera definición que estamos adoptando en este escrito: para la gente, los beneficios del crecimiento son determinados tanto por su calidad como por su cantidad, por aspectos distributivos y productivos. Algunas de las aspiraciones humanas más frecuentes son para desempeñarse exitosamente y asegurar a su familia condiciones de vida dignas y alentadoras. De la misma forma, el ser humano busca ser comunitario; transmitir a sus hijos un capital de recursos al menos equivalente al que uno disfruta; desarrollar su personalidad, iniciativa y responsabilidad para ser un factor que determine el curso de su existencia en un entorno de libertad y justicia.” (MEDINA Ignacio, 2004: 87)

“La utilización del índice de desarrollo humano como indicador del nivel de desarrollo de una población se basa en la idea, generalmente aceptada hoy en los

medios políticos y académicos, de que si bien el crecimiento económico es una condición necesaria para explicar el grado de avance de un país, no constituye una condición suficiente”³ (López-Calva y Vélez, 2003: 4).

A partir de que el profesor Amartya Sen expusiera en sus conferencias “Equality of What?”, la discusión de la importancia de la igualdad económica, es que fue redefinido el concepto de desarrollo económico, planteando el cuestionamiento central: ¿cuál es la dimensión relevante para medir la desigualdad?, de ahí, se generó el debate entre el profesor Sen y otros filósofos del desarrollo, de entre los que destaca “Bienes y capacidades” (1985). Según el profesor de Harvard Amartya Sen, el argumento central se basaba en la idea de que la medición del bienestar no debe derivarse de indicadores “ex – post”⁴ como lo sugerían los filósofos utilitaristas que le otorgan una importancia central al acceso a bienes y servicios. En cambio el profesor Sen hace énfasis en el carácter instrumental de acceso a bienes y servicios, concibiéndolos únicamente como un medio para alcanzar un plan de vida o una realización individual plena. De esa manera, la medición del bienestar debe verse como un proceso de varios componentes como lo son: *“el acceso a bienes y servicios, una función de conversión de bienes y servicios en opciones reales de planes de vida y por último, una función de evaluación que transforma la elección hecha en un nivel de satisfacción individual”* (López-Calva, y Vélez, 2003: 5)

El enfoque instrumentalista⁵ es un conjunto de funcionamientos, que se entienden como las opciones reales disponibles para un individuo al que se le denominan “capacidades”. Como ejemplo ponemos a un individuo que tiene acceso a un coche o a mejor educación, y de acuerdo a la visión propuesta, el vehículo por sí mismo no proporciona un bienestar, ni la educación por sí sola, sino que abren un conjunto de funcionamientos para el individuo, que lo dotan de amplias capacidades tales como: socializar, trabajar, disfrutar de momentos familiares,

³ Se acepta la idea de que crecimiento y desarrollo son conceptos que tienen relación entre sí, pero que son distintos.

⁴ Es considerado por definición como posterior al hecho.

⁵ El instrumentalismo es una posición filosófica que sostiene que las teorías y modelos científicos no pretenden o no deben intentar representar la realidad, sino que son o deben ser instrumentos para manejarse en el mundo.

participación en eventos políticos que, de otra manera, no le sería posible formar parte de ellos, también le permite mejorar su reputación social, su autoestima y su relación con la comunidad.

Es ahí donde la relación utilitarista⁶ que es a veces resumida como "el máximo bienestar para el máximo número" se ve sustituido por una relación en la que el acceso a bienes y servicios, abre un conjunto de capacidades; y estas impactan en el bienestar. Las capacidades son o deben ser instrumentos para manejarse en el mundo y la ampliación a este conjunto real de opciones de los individuos, son sólo una parte del proceso para alcanzar el objetivo último del desarrollo. Entonces, podremos definir el desarrollo a partir de ello, como una ampliación de la capacidad de elección de los individuos, y en términos filosóficos, como una ampliación de libertades.

Derivado del concepto de Desarrollo Humano, se desprende el Índice de Desarrollo Humano, que surge de la construcción de indicadores que corresponden a la idea de que el subdesarrollo es una carencia de capacidades básicas más que una carencia de ingreso. Con el enfoque de capacidades para sustituir el enfoque del ingreso se ha tratado de reflejar no sólo a nivel conceptual si no en la implementación de medidas multidimensionales del desarrollo.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ha utilizado el indicador social estadístico IDH y lo subdivide en tres dimensiones: vida larga y saludable, educación e ingreso. Cada dimensión se mide a través de un índice que hace consideración en las desviaciones o los rezagos con respecto a algún valor de referencia, que en general es el logro deseable.

No hay en la actualidad otro índice que provea información tan relevante sobre el estado del desarrollo desde una perspectiva amplia, como lo hace el índice de desarrollo humano, los sectores académicos y de política pública lo reconocen.

⁶ En economía neoclásica, se llama utilidad a la satisfacción de preferencias, en filosofía moral, es sinónimo de felicidad, sea cual sea el modo en el que esta se entienda. Estas consecuencias usualmente incluyen felicidad o satisfacción de las preferencias. El utilitarismo es a veces resumido como "el máximo bienestar para el máximo número".

Este concepto hace énfasis en el carácter instrumental del acceso a bienes y servicios, concibiéndolos como un medio para alcanzar un plan de vida o la realización individual plena.

Son tres las dimensiones en las que se basa el IDH según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

Salud: medida según la esperanza de vida al nacer.

Educación: medida por una combinación de las dos terceras partes de la tasa de alfabetización de adultos y una tercera parte de la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria.

Riqueza o Ingreso: medido por el PIB per cápita en dólares internacionales.

Para construir el índice se establecen valores mínimos y máximos fijos para cada variable que compone una dimensión, los que establece el PNUD son:

- Esperanza de vida al nacer: mínimo 25 años y máximo 85 años
- Tasa de alfabetización de adultos (se considera a las personas mayores a 15 años de edad): mínimo 0% y máximo 100%
- Tasa de matriculación escolar (se considera a las personas entre 6 y 24 años de edad): mínimo 0% y máximo 100%
- PIB per capita real en dólares PPC: mínimo de \$100 dólares PPC y máximo de \$40,000 dólares PPC

Para el cálculo del IDH, primero se obtienen los índices parciales de cada dimensión (salud, educación, ingreso), cada uno de estos índices es calculado de acuerdo a la siguiente formula:

$$\text{Índice parcial}_x = \frac{\text{valor actual}_{xi} - \text{valor mínimo}_{xi}}{\text{valor máximo}_{xi} - \text{valor mínimo}_{xi}}$$

En el cálculo del índice de PIB per capita (y) la fórmula se aplica con logaritmos:

$$\text{Índice } (y) = \frac{\log y - \log y_{\min}}{\log y_{\max} - \log y_{\min}}$$

El índice de educación se compone de dos índices, el índice de alfabetización de adultos cuya ponderación es de dos tercios y el índice de matriculación escolar, el cual se pondera con un tercio; cada uno de estos índices se calcula mediante la fórmula del índice parcial arriba mencionada, por lo que el índice de educación queda de la siguiente forma:

$$\text{Índice de educación} = 2/3 \left[\text{Índice de alfabetización de adultos} \right] + 1/3 \left[\text{Índice de matriculación escolar} \right]$$

Una vez calculados los tres índices de cada dimensión, el IDH es un promedio simple de estos tres índices, y se obtiene dividiendo la suma de los tres índices calculados entre 3.

$$\text{IDH} = \frac{[\text{Índice de salud}] + [\text{Índice de educación}] + [\text{Índice de ingreso}]}{3}$$

La estratificación de los niveles de desarrollo humano se clasifica de la siguiente manera según los rangos del IDH:

1. $0.89 \leq \text{IDH} \leq 0.99$ Desarrollo Humano muy alto
2. $0.75 \leq \text{IDH} \leq 0.88$ Desarrollo Humano alto
3. $0.58 \leq \text{IDH} \leq 0.74$ Desarrollo Humano medio
4. $0.33 \leq \text{IDH} \leq 0.54$ Desarrollo Humano bajo
5. $0.00 \leq \text{IDH} \leq 0.32$ Desarrollo Humano crítico

La tarea prioritaria de los gobiernos ya no consiste en logra un óptimo crecimiento total o el crecimiento más acelerado, si no en satisfacer un conjunto de necesidades básicas que incluyen bienes y servicios que tienen que ver con la salud, la vivienda, la nutrición, educación, empleo, en sí, a través de las capacidades mejorar sus condiciones y calidad de vida. *“Nutrición, salud, reproducción, educación, identidad cultural, libertad política, participación social, eficiencia institucional y calidad ambiental son ingredientes importantes de la*

calidad de vida, que se aprecia por la capacidad de las personas para vivir en la forma que más estiman. Para la realización de estos anhelos es un elemento central, pero no exclusivo, el disponer de un ingreso suficiente y estable” (MEDINA Ignacio, 2004: 87)

En Zacatecas, en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016, se dejó plasmado con el imperativo de que todas las acciones de gobierno estarán orientadas a consolidar el desarrollo humano en el Estado, para que a su vez propicie en todos los municipios del estado un entorno social, económico, político y cultural adecuado para que los habitantes puedan disfrutar de una vida sana y segura, con acceso a los bienes y servicios necesarios para lograr un elevado nivel de bienestar y en el que cada persona esté en condiciones de ampliar y aprovechar sus capacidades en su beneficio y de la sociedad. Establecimos como base la filosofía humanista que pone al ser humano como fin y protagonista del desarrollo socioeconómico, en congruencia con los principios y enfoques del PNUD, que han demostrado ser exitosos en su aplicación en diversas partes del mundo. En ese documento detallamos plenamente los pasos, metas y objetivos a seguir en el camino que exigen los zacatecanos para consolidar el desarrollo humano y es la guía precisa de la ruta que desde la óptica del desarrollo, ampliará las oportunidades de los individuos y sus familias, garantizará sus libertades y derechos humanos, y dará viabilidad a la seguridad pública, al empleo y a la sustentabilidad del desarrollo.

El Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 es el instrumento que fija el rumbo del quehacer gubernamental y asegura el cumplimiento de los fines que nos trazamos:

- El desarrollo humano.
- La ampliación de oportunidades.
- Mejorar la calidad de vida de los individuos y las familias.
- Promover las libertades, los derechos humanos, la seguridad y el empleo.
- Corregir las brechas de desigualdades existentes.
- Garantizar un desarrollo sustentable para las nuevas generaciones.

Aunado a ello se ha propuesto una forma de gobierno que se caracterice por gobernar con la participación de la sociedad civil y los actores sociales, con un nuevo espíritu de servicio con transparencia y evaluación permanente. Lo que ahora debemos descifrar es ¿cómo vamos a medir que lo ahí plasmado se esta cumpliendo?

1.3 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Un buen gobierno implica dos cosas: primero, fidelidad al objetivo del gobierno, que es la felicidad del pueblo; segundo, conocimiento de los mejores medios para alcanzar el objetivo.
(MADISON James, 1788)

Somos ciudadanos del Estado Mexicano, que aun está en proceso de configurarse como un estado plenamente legal, fiscal y administrativamente eficiente. Por ello resulta muy importante el estudio sistemático de las políticas públicas. Su análisis, su diseño, puesta en práctica y su evaluación. La cultura política y administrativa dominante en nuestro país tiene atributos que reflejan la naturaleza y ética de la sociedad tradicional que somos, el pesimismo persistente ante una realidad que aún parece inamovible. La percepción de la corrupción, muestra que los mexicanos consideran que la corrupción es un fenómeno permanente y que seguirá igual en los gobiernos locales o delegaciones en un 41.0% y en un 41.8 en el nivel federal según la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010. Son muchísimos los que creen que la corrupción no puede ser combatida, que no hay políticos propositivos, que por más que inculquemos valores la sociedad no puede ser educada, que los reformadores siempre pierden. Como demanda ciudadana, la corrupción ocupa el tercer lugar (52.5%) en importancia para los mexicanos, incluso por encima del combate a la pobreza (39.9%), así lo afirma la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2011 del INEGI. Apenas después de mucho tiempo y tras duras lecciones la sociedad está empezando a cuestionarse sus manera de entender y comportarse, ahora resulta imperante la búsqueda de lo público. *“Lo público, puede ayudar a enfrentar viejas*

limitaciones de la decisión y gestión gubernamental: la conducción centralizada, la tentación patrimonialista, el descuido de recursos y bienes públicos, la burocratización de las iniciativas y, principalmente, la fundamentación factual, narrativa y proyectual del estado (en vez de una normativa, argumentativa y estratégicamente funcional)” (AGUILAR Villanueva, Luis F.:1993: 8)

Antología de Política Pública: Luis F. Aguilar Villanueva

“Una política pública es una decisión de autoridad legítima adoptada dentro de un campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos” (AGUILAR Villanueva, Luis F., 1992: 22)

Los pioneros y promotores del estudio de las políticas públicas son los estadounidenses, quienes comenzaron con las comparativas investigaciones especializadas acerca de la forma, patrón y estilo de elaborar las políticas. En México, Luis F. Aguilar Villanueva con su antología de Política Pública, basa sus estudios en autores estadounidenses, pues considera que sus enfoques investigaciones y enunciados son la plataforma sobre la que hay que construir y de esa forma contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficientes y eficaces que vayan abordando oportuna y sistemáticamente los problemas y defectos públicos.

La Antología de Política Pública de Luis F. Aguilar Villanueva, comienza con un primer volumen sobre *El estudio de las Políticas Públicas*, que trata los temas sobre el desarrollo, orientaciones, alcances y debilidades en las políticas públicas, son textos y ensayos que refiere un panorama de la historia intelectual de las políticas públicas hasta los debates aún en curso. El segundo volumen es llamado *La hechura de las Políticas*, el cual ofrece textos fundamentales que describen determinadas estrategias de análisis y de decisión política, destaca el debate sobre el “incrementalismo”⁷ como propuesta para la elaboración de las políticas, las polémicas ineludibles entre razón y transacción, cálculo y consenso, que son

⁷ El incrementalismo consiste en evitar la pretensión de solucionar completamente un problema en una sola oportunidad, para en vez de ello, concentrarse en cambios pequeños y sucesivos de forma incremental.

inherentes a la elaboración de las políticas en sociedades con más pluralidad y competitivas. El volumen tercero llamado *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, parte de la premisa que la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del estado, si no un proceso, una compleja serie de decisiones en las que se entre mezclan las instancias gubernamentales y las iniciativas de las organizaciones sociales. Abona mucho a una aproximación sobre cómo el gobierno forma su agenda y decide que cuestiones o demandas son de interés público, cómo definen y explican los problemas de interés público ha atender y las acciones que habrán de tomar para resolverlos. El último volumen es el número cuatro, *la implementación de las políticas*, mismo que detalla algunas experiencias sobre la puesta en práctica de las políticas; por ejemplo, una política pública puede ser la mejor diseñada y pasar sin cambios, pero en la puesta en práctica puede fallar; hace referencia a que las mejores decisiones pueden desfigurarse en el proceso de realización, para lo que propone estrategias sobre cómo evitar desvíos e incumplimientos.

Las antologías ofrecen métodos, técnicas, cuestionamientos y propuestas, que contribuyen desde la administración pública, la acción ciudadana y la academia, a desarrollar mejores gobiernos y en convivencia civilizada.

Eugene Bardach: Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas.

Continuando con el estudio de las Políticas Públicas desde el enfoque norteamericano, mencionaremos los ocho pasos para el análisis de políticas públicas de Eugene Bardach⁸ que son considerados como un manual para la práctica. Bardach es mejor conocido por su trabajo en aspectos de implementación burocrática.

Este manual para la práctica, deja ver las complejidades y obstáculos a los que los analistas de políticas se enfrentan en el desempeño de su labor, todo con la finalidad de lograr trabajos de investigación más cercanos a la realidad y acorde a

⁸ Bardach se desempeñó como profesor de la escuela de graduados de políticas públicas de la Universidad de California, Berkeley y ha publicado libros en muchas áreas de la política pública, en salud mental, conservación y recuperación de recursos, regulación de seguridad, seguridad en el trabajo, regulación ambiental.

los intereses de los diferentes actores, buscando siempre obtener políticas públicas viables, justas y eficientes. Normalmente se identifica con análisis de políticas públicas de coyuntura, basados más que nada en la intuición y en la conjugación de la formación teórica con la práctica. Según Bardach, el análisis de políticas no es un modelo en específico, si no la manera en cómo se utilizan las demás ciencias en la resolución de problemas relacionados con las políticas públicas.

Por lo regular, la mayoría de las soluciones de los problemas no son contundentes, si no que dan como resultado modelos a prueba y error, y es ahí donde nos podemos explicar las contradicciones y las congruencias al proceso de análisis de las acciones gubernamentales.

Bardach, trata de simplificar un proceso de análisis que por su naturaleza es complicado, ya que es un análisis que va más allá de decisiones personales y son asuntos que conciernen a un gran número de ciudadanos en su primera instancia, que cada vez más involucra a ciudadanos interesados, los cuales son factores que condicionan la naturaleza de un trabajo analítico de buena calidad. Esto nos demuestra que el análisis de las políticas públicas es más un arte que una ciencia, que se basa en la intuición y el método.

El análisis que propone Bardach, es poco estructurado para evitar correr el riesgo de ser mecanicista, y consiste en:

1. Definición del Problema
2. Obtención de la Información
3. Construcción de alternativas
4. Selección de criterios
5. Proyección de los resultados
6. Confrontación de Costos
7. Decida
8. Cuente su historia

Este proceso de análisis es a prueba y error, y cada uno de los pasos se repite más de una vez.⁹ Por lo que puede ser un proceso frustrante o lleno de satisfacción cuando se anda por el camino adecuado. En la vida real, los problemas de política pública se nos presentan como un confuso conjunto de detalles: personajes, grupos de interés, demandas retóricas, presupuestos, mandatos legales e interpersonales, rutinas burocráticas, actitudes ciudadanas, entro otros.

Paso 1. Definición del problema.

Es un paso crucial, porque le da al analista una razón para hacer todo el trabajo necesario a fin de terminar el proyecto y un sentido de dirección para obtener evidencia o información, además en las últimas etapas, ayudará a estructurar la argumentación de la propuesta para que el analista cuente su historia. La definición debe ser evaluativa, y considerar que cada persona utilizará criterios diferentes para evaluar los hechos, por lo que no todos pensarán que los hechos definidos como problema por el analista en realidad lo son. Deberá incluir una parte cuantitativa hasta donde sea posible por lo que se deberán incluir aspectos de magnitud que permita evaluar a través de la creación de rangos si es posible.

Paso 2. Obtención de la información

La obtención de la información requiere de diversas actividades como lo son: leer documentos, buscar en bibliotecas, revisar estudios y estadísticas, viajar para realizar entrevistas, concertar citas etc. Es importante que se trate de obtener únicamente los datos que se transformen en conocimiento. La información es necesaria para tres propósitos principalmente: El primero es evaluar la naturaleza y la extensión de los problemas que se están tratando de definir. El segundo es evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar. El tercer propósito es evaluar las políticas que por lo menos algunas personas han pensado que funcionarían bien en situaciones aparentemente similares. El proceso de recopilación de información tiene dos propósitos, uno analítico y otro político; por lo que en algunas ocasiones es buena estrategia incluir la opinión de críticos potenciales de un trabajo, esto le permite

⁹ Los pasos no siempre obedecen a una secuencia ordenada, en ocasiones varía y no todos son pertinentes en situaciones particulares, pero sin duda la definición de problema es el mejor punto de partida y la argumentación para contar una historia es inevitable en el punto final.

obtener retroalimentación de los participantes, obtener credibilidad y crear consenso.¹⁰

Paso 3. Construcción de alternativas.

Alternativas u opciones de política o cursos de acción, estrategias de intervención para solucionar o mitigar el problema, aquí según Bardach, se debe comenzar en lo general y terminar en lo particular, es necesario hacer una lista de todas las alternativas que le gustaría considerar en el curso del análisis, se deben descartar algunas que a simple vista parecen poco satisfactorias, combinar otras y reorganizar algunas más en una sola alternativa básica con una o más variantes secundarias. Para analizar un cambio en la magnitud del problema es importante analizar las fuentes más comunes del cambio natural, como lo son:

- a) Cambios políticos después de una elección. También es necesario considerar los cambios que se generan ante la perspectiva de una contienda electoral.
- b) Los cambios en los niveles de desempleo y la inflación.
- c) La variación entre estrechez y holgura presupuestal de las organizaciones.
- d) Los cambios demográficos (migración o el abultamiento poblacional) en ciertos grupos de edad.

Es indispensable reducir, simplificar y conceptualizar las alternativas. La clave de la simplificación es distinguir entre una alternativa básica y sus variantes

Paso 4. Selección de criterios.

Para el argumento de cualquier política es útil imaginar que se tienen dos líneas discursivas interconectadas pero separables, la analítica y la evaluativa.¹¹ En este paso se realiza un argumento evaluativo y los criterios son normas evaluativas utilizadas para medir la bondad de los resultados proyectados en cada una de las alternativas. Es necesario aplicar criterios para juzgar resultados y no alternativas, por lo que se deben juzgar los resultados asociados a cada una de las alternativas. La selección de criterios se basa en la definición del problema, y por

¹⁰ Ejemplo: el Nuevo Aeropuerto del Gob. De Vicente Fox, que fue un fracaso a las políticas públicas del gobierno, por falta de consenso, se preocuparon mas por ver el impacto ecológico que causaba su construcción, que el impacto político, lo cual fue un factor que demostró la debilidad del gobierno en el resto del sexenio.

¹¹ La analítica es lo referente a los hechos y proyecciones imparciales de las consecuencias, y la evaluativa es en lo relativo a los juicios de valor.

su puesto el criterio más importante es el que el resultado proyectado resuelva el problema de política en un grado aceptable.

Uno de los criterios comúnmente utilizados en el análisis de políticas es la eficiencia, pudiera ser llamado criterio de eficiencia, con el enfoque típico de análisis de costo-efectividad y de costo-beneficio. No todos los criterios que intervienen en el análisis son parte de la línea evaluativa, algunos son prácticos y forman parte de la línea analítica, como lo son: la legalidad, viabilidad política, solidez en condiciones de implementación administrativa y perfectibilidad.

Paso 5. Proyección de los resultados.

Bardach, considera este paso como el más importante de los ocho. Menciona que para cada una de las alternativas es necesario proyectar todos los resultados. Explica que existen tres dificultades tanto prácticas como psicológicas, primero la política tiene que ver con el futuro, no con el pasado o el presente, segundo, la proyección de los resultados es otra manera de decir “sea realista”, finalmente nos vemos impedidos por pura defensa propia, a tratar a nuestra proyección de 51 % de confianza como si fuera el 100%, con el consiguiente resultado de que a veces no sólo engañamos a otros, si no que también a nosotros mismos. Para la proyección de resultados muchas veces se requiere pensar tanto en la dirección general del resultado como en su magnitud (cuantificable).

Paso 6. Confrontación de los costos – beneficio.

No es necesario confrontar los costos y beneficios entre las alternativas. La transacción más común se da entre dinero y un bien o servicios, presupuesto y beneficios sociales. Es mucho mejor aunque no siempre posible, expresar las ponderaciones y balances en términos de magnitud y dirección, la dificultad es evidente cuando los costos y los beneficios no son medibles. En estos casos se puede realizar un análisis de mínimo aceptable, y puede resultar muy útil para estructurar indirectamente los costos y los beneficios en una medida pertinente. La mayoría de los análisis de políticas requerirán un análisis del mínimo aceptable.¹²

¹² Otra aplicación útil del análisis del mínimo aceptable o punto de inflexión, concierne a la incertidumbre acerca del futuro, a veces el objeto final de un análisis no es una recomendación o un conjunto de intercambio de valores, si no una jugada bien estructurada para la cual el que decide debe hacer una elección.

Un error común al comparar diferentes ponderaciones es hacerlo en términos de alternativas y no de resultados esperados, sin la proyección de resultados no es posible confrontar ni ponderar.

Paso 7. Decida.

Este paso nos sirve para verificar que tan bien se ha realizado el trabajo hasta el momento. Se debe decidir qué hacer sobre las bases del propio análisis. Si esto resulta difícil, quizá no se haya dejado bastante clara la confrontación de costos o tal vez no se haya hablado lo suficiente a cerca de la probabilidad de que surjan o no problemas serios de implementación, la estimación de un costo fundamental aún es demasiado confusa o incierta o no se ha aproximado con el cuidado suficiente la elasticidad de alguna curva de demanda importante.

Paso 8. Cuente su historia.

Eugene Bardach, sugiere que después de repetir muchas veces todos los pasos antes descritos, se debe redefinir el problema, reconceptualizar las alternativas, reconsiderar los criterios, reevaluar las proyecciones, reevaluar las confrontaciones, y en ese momento ya estamos listos para contar la historia a algún público. Se debe dar una explicación coherente y realista, con la profundidad necesaria para que se entiendan claramente las conclusiones e implementaciones del trabajo. Algunas trampas comunes al contar la historia podrían ser: seguir los ocho pasos de la mano, matizar compulsivamente, incluir todos los hechos en el curso de la investigación, enumeración de las alternativas sin explicación, darle un estilo burocrático.

Eugene Bardach nos da una dosis de pragmatismo, nos muestra los pasos que él considera necesarios utilizar para en el análisis de políticas públicas, son pasos que no debiéramos seguir de manera esquemática ni lineal, y no siempre resulta apropiado seguir paso a paso, eso depende de la política que se esté analizando. Aquí podemos ver que el análisis de la políticas es más un arte que una ciencia y se basa en la intuición como en el método.

La política de las políticas

Para el análisis hacia un modelo de evaluación y rendición de cuentas en el Gobierno del Estado de Zacatecas, consideraremos también el Informe que se realizó al Banco Interamericano para el Desarrollo copublicado por el David Rockefeller Center for latin american studies de Harvard University llamado *“La Política de las Políticas Públicas, progreso económico y social”*, un informe muy completo realizado en el 2006, que pretende contribuir al debate sobre el rumbo que debería tomar la política económica y social a fin de alcanzar la elusiva meta del crecimiento sostenible con equidad al cual aspiran las sociedades latinoamericanas. Este informe se enfoca en el proceso mediante el cual las políticas se debaten, aprueban y aplican. Particularmente me enfocaré en la tercera parte del libro *“El proceso de formulación de políticas y los resultados de las políticas”* y en el capítulo 6 *“Las instituciones políticas, el funcionamiento del sistema de formulación de políticas y los resultados de las políticas”*. El estudio, en este capítulo, ofrece una mirada a los vínculos que existen entre las instituciones políticas y los resultados de política pública, que enfatiza una serie de características de las políticas públicas como la estabilidad, adaptabilidad y el grado en que procuran el interés público. En este trabajo pretendemos proponer un modelo para medir el impacto sobre los resultados de política pública, pero partiendo de las características claves de las políticas públicas que aquí consideraron como:

Estabilidad: la medida en la cual las políticas son estables en el curso tiempo.

Adaptabilidad: la medida en la cual pueden ajustarse cuando fallan o cuando cambian las circunstancias.

Coordinación y coherencia: el grado en que las políticas son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su diseño e implementación, y son coherentes con políticas conexas.

Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación.

Orientación al interés público: el grado en que las políticas procuran promover el bienestar general.

Eficiencia: el grado en que reflejan una asignación de recursos escasos, que garantice altos rendimientos.

Estos aspectos son importantes como el propio contenido de las políticas como ingredientes para el desarrollo económico. *“Segundo, el vínculo entre el contenido de las políticas públicas y la naturaleza del proceso de formulación de políticas es muy tenue, en comparación con el vínculo de estos procesos con las características identificadas anteriormente. Tercero, desde el punto de vista metodológico, estas variables pueden ser medidas para diferentes áreas de política, generando así más datos y facilitando una correlación más precisa entre los procesos de formulación de políticas y sus resultados”* (BID, 2006).

Este informe nos ofrece una buena visión de los vínculos que existen entre las instituciones políticas, los procesos de formulación de políticas (PFP) y los resultados de política pública. Por ello detallaremos esas características clave de las políticas públicas.

Estabilidad

En algunos lugares la mayoría de las políticas son capaces de sustentarse a lo largo del tiempo y en otros se revierten cada vez que cambian los vientos políticos. Contar con políticas estables no significa que estas no varíen, si no que los cambios respondan al ambiente externo y no a cambios de índole política. En donde se cuenta con políticas estables, los cambios se incrementan de manera gradual, consolidan los logros de gobiernos anteriores y se realizan por consenso. Por el contrario cuando se tienen políticas volátiles, el entorno es caracterizado por grandes oscilaciones y por falta de consulta con los diferentes grupos sociales. Esta característica asocia la estabilidad de las políticas públicas con la capacidad de los actores públicos para concertar y hacer cumplir acuerdos intertemporales que permitan preservar ciertas políticas fundamentales o políticas de Estado, como la Educación, Salud, Seguridad Social, etc. que van más allá de mandatos de determinados actores o coaliciones, que vinculan la estabilidad de las políticas a la noción de credibilidad.

La estabilidad de las políticas públicas en el estudio basa su medición en la encuesta del Informe de Competitividad Mundial (ICM) y la encuesta de

capacidades del Estado.¹³ El índice de estabilidad de las políticas considera seis componentes:

1. La desviación estándar del índice de libertad económica de Fraser para el país.
2. El grado al que los cambios legales o políticos limitan la capacidad de planificación de las empresas (tomado del Informe de Competitividad Mundial).
3. El grado al que los nuevos gobiernos respetan los compromisos asumidos por los regímenes precedentes (tomado del Informe de Competitividad Mundial).
4. La capacidad del Estado para establecer y mantener prioridades entre objetivos contrapuestos (pregunta de la encuesta sobre capacidades del Estado).
5. El grado al que los gobiernos garantizan la estabilidad de las políticas (tomado de la encuesta sobre capacidades del Estado).
6. El grado al que el Estado contrae y mantiene compromisos internacionales (tomado de la encuesta sobre capacidades del Estado).

Todas las variables incluidas en el índice de estabilidad de las políticas varían en la misma escala (de 1 a 4, donde 4 representa la mayor estabilidad). (BID, 2006: 140)

Adaptabilidad

Esta característica hace referencia a la manera en que las políticas se pueden adaptar en respuesta a los cambios en las condiciones económicas y que se puedan modificar cuando no estén dando resultados, esto sin que se abuse de la discrecionalidad de las políticas oportunistas más próximas a las preferencias individuales o a los electores que al bien común.

El índice de adaptabilidad tiene dos componentes, que son tomados de la encuesta de capacidades del Estado. Uno tiene que ver con la medida de innovación cuando las políticas fallan. El otro se refiere al grado en que los gobiernos garantizan la adaptabilidad de las políticas.

¹³ Se utiliza una variable sobre la volatilidad de las políticas basada en el índice de libertad económica de Fraser. Este índice, que el Instituto Fraser ha publicado con regularidad desde 1974, mide el grado en que las políticas y las instituciones de los países contribuyen a la libertad económica (incluidas dimensiones tales como el tamaño del gobierno, la protección de los derechos de propiedad y la libertad de los mercados). Dado que se hace hincapié en la estabilidad de las políticas, no se utiliza el nivel de libertad económica medido por el índice, sino su volatilidad.

Coordinación y coherencia

Son múltiples los actores que participan en el proceso de formulación de políticas y deben coordinar sus acciones para producir políticas coherentes, pero no siempre ocurre de esa manera. En algunas ocasiones, la falta de comunicación entre los actores que intervienen en el proceso de formulación de políticas públicas, es evidente lo que provoca, lo que según Cox y McCubbins denominan “balcanización” de las políticas. Balcanización es un término geopolítico usado para describir el proceso de fragmentación o división de una región en partes o estados más pequeños, que son por lo general, mutuamente hostiles y no cooperan y reflejan la falta de coordinación. La falta de coordinación ocurre entre diferentes entidades del gobierno federal, entre entidades del gobierno central o secretarías de estado y otros de los niveles regional o municipal, o incluso entre agentes que operan en diferentes etapas del Proceso de Formulación de Políticas.

La coordinación y coherencia que se emplea para medir esta característica tiene dos componentes, los dos tomados de la encuesta sobre capacidades del Estado. Uno tiene que ver con el grado en que las nuevas políticas son congruentes con las existentes. El otro plantea si los diferentes encargados de formular políticas que operan en la misma área de política coordinan sus acciones en forma efectiva.

Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación

Hay políticas que en su diseño están bien estructuradas y pasan sin cambio alguno, pero al momento de implementarlas pueden ser totalmente ineficaces en su implementación y aplicación, lo cual es muy común en los países de América latina. Esto es en gran medida por la falta de formación y capacidad de las burocracias latinoamericanas y la debilidad de su sistema judicial.

Los incentivos y los recursos que se invierten en las capacidades de los encargados de formular las políticas son fundamentales en la calidad de la implementación y la aplicación efectiva de las políticas.

Son cuatro los componentes que se emplean en el índice de implementación y aplicación efectiva de las políticas.

1. El grado de aplicación efectiva del salario mínimo (tomado del Informe de Competitividad Mundial).
2. El grado de control de la evasión de impuestos (tomado del Informe de Competitividad Mundial).
3. La coherencia con la que se implementa la reglamentación ambiental (tomado del Informe de Competitividad Mundial).
4. El grado en que el Estado garantiza la implementación eficaz de las políticas públicas (tomado de la encuesta sobre las capacidades del Estado).

Orientación al interés público

“La orientación al interés público se refiere al grado en que las políticas producidas por un sistema dado promueven el bienestar general y se asemejan a bienes públicos (es decir, se orientan a la satisfacción del interés general) o tienden a canalizar beneficios privados hacia determinadas personas, facciones o regiones en forma de proyectos con beneficios concentrados, subsidios específicos o resquicios que permiten eludir impuestos (es decir, se orientan al interés privado).” (BID, 2006: 146)¹⁴

Son cuatro los componentes que se emplean en la medición de la orientación al interés público.

1. El grado en que los funcionarios públicos tienden a favorecer a quienes tienen buenas conexiones en sus decisiones de políticas (tomado del Informe de Competitividad Mundial).
2. El grado en que las transferencias sociales realmente llegan a los pobres y no a los ricos (tomado del Informe de Competitividad Mundial).
3. La capacidad del Estado para imponer pérdidas a actores poderosos (tomado de la encuesta sobre las capacidades del Estado).
4. El grado en que el gobierno representa intereses difusos y desorganizados, además de intereses concentrados y bien organizados (tomado de la encuesta sobre las capacidades del Estado).

¹⁴ Si hacemos un balance puntual de los resultados de las reformas estructurales de nuestro país, damos cuenta en que su común denominador ninguna ha sido pensada para resolver el problema central que nos aqueja: la pobreza y la desigualdad.

Eficiencia

La eficiencia siempre será el aspecto crucial de una buena formulación de políticas públicas, pues tiene que ver con la capacidad del Estado para asignar sus escasos recursos a aquellas actividades de las que obtienen mayor rendimiento y guarda relación con la característica de orientación al interés público, ya que si los encargados de formular las políticas favorecen a sectores específicos en detrimento del interés general, nos alejamos de la asignación eficiente de los recursos.

El índice de eficiencia tiene dos componentes:

1. El grado en que la composición del gasto público genera derroche (tomado del Informe de Competitividad Mundial).
2. El grado en que los recursos están focalizados en aquellas actividades en las que son más efectivos (pregunta de la encuesta sobre las capacidades del Estado).

Índice general de calidad de las políticas públicas

Henos identificado varios aspectos clave de las políticas públicas: estabilidad, adaptabilidad, coordinación y coherencia, calidad de la implementación y la aplicación efectiva, orientación al interés público y eficiencia. Es muy probable que existan otras características pertinentes que el estudio no incluyó en el análisis, pero estas podrían aportar una imagen sobre la calidad de la formulación de las políticas. “Los diferentes índices que se han elaborado para medir estas características fundamentales podrían combinarse de diversas maneras para obtener un índice general de la calidad de las políticas públicas. En este estudio se asigna la misma ponderación a cada una de las características discutidas, es decir, se utiliza el promedio simple de los diferentes índices.” (BID, 2006: 148)

Características de las políticas públicas y desarrollo económico

Se muestra evidencia de la asociación que existe entre las características analizadas, el índice general de políticas y varias medidas de desarrollo económico.¹⁵

Se utilizan las siguientes medidas de desarrollo económico:

- Crecimiento del PIB per cápita, en dólares de EE.UU., según la paridad del poder adquisitivo entre 1980 y 2002 (tomado de los indicadores del desarrollo del Banco Mundial).
- El cambio en el índice de desarrollo humano del PNUD entre 1980 y 2002. El Índice de Desarrollo Humano combina varias medidas de alfabetización y esperanza de vida con el PIB per cápita para medir los logros de un país en términos de desarrollo humano.
- La reducción de los índices de pobreza entre 1980–1990 y 1995–2000.

Las capacidades de formulación de políticas del Congreso

Para el buen funcionamiento de la democracia es fundamental la labor que realizan las Legislaturas, la legislatura es el escenario natural para el debate, la negociación y el cumplimiento de los acuerdos políticos. *“El Poder Legislativo tiene una representación más amplia que el Ejecutivo, y como tal puede servir de arena para acuerdos políticos intertemporales. Una legislatura compuesta por legisladores profesionales con capacidades técnicas para analizar y supervisar las políticas, y con estructuras organizativas adecuadas, puede facilitar la elaboración de políticas relativamente consensuales y consistentes (estables) en el tiempo. En el índice de capacidad del Congreso se trata de medir en qué grado el Congreso, como institución, cuenta con las capacidades adecuadas para desempeñar la función de formular políticas. El análisis se centró en algunos aspectos del Congreso en tanto organización, así como en algunas características de los legisladores. En el índice se incluyen variables tales como la solidez y la especialización de los comités legislativos, la confianza del público en el Congreso como institución, el nivel de escolaridad de los legisladores, su experiencia técnica*

¹⁵ Dos medidas diferentes de bienestar, elaboradas por el Banco Mundial, que combinan mediciones de ingresos con diferentes mediciones de desigualdad del ingreso, sugeridas por Amartya Sen y Anthony Atkinson, respectivamente.

y el grado en que el Congreso ofrece perspectivas de carrera interesantes para los políticos.” (BID, 2006: 152)

En el Congreso del Estado de Zacatecas, existe poca capacidad técnica para hacer buenas Leyes, la ciudadanía desconoce la agenda y obedecen más a los intereses de su partido que los intereses de sus representados.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el día 23 de abril de 2014, revocó por considerar ilegal la designación de los actuales consejeros del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (IEEZ); lo que demuestra el desaseo con la que actuó la LXI Legislatura.

Por si fuera poco, en días pasados, los diputados protagonizaron un escándalo después de que se dio a conocer en las redes sociales un video de YOUTUBE, en donde exhibía a los diputados que reclamaban “el pago de 100 mil pesos”, en él se escucha a legisladores de diferentes partidos debatir sobre un pago para aprobar el Presupuesto 2013 de Zacatecas sin cambios.

Hubo acusaciones al gobierno local de comprar a los legisladores. Estas son algunas acciones, que han demeritado el trabajo de los Legisladores Zacatecanos y que han provocado malestar e indignación en la población.

1.4 PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO

*“Si no sabemos a dónde vamos,
es probable que no lleguemos a
ninguna parte”
(Sun Tzu, 500 a.c.)*

La mayoría coincide, que la primera etapa del proceso de administración es la planeación, y esta consiste en definir los objetivos o metas de una organización, estableciendo los medios para lograrlos. La planeación debe responder a las preguntas ¿Que hay que hacer? y ¿cómo debemos llevarlo a cabo? Lo cual nos orientará hacia el futuro, nos permitirá prevenir escenarios que se puedan desarrollar, determinar la cantidad de recursos que el gobierno requiere para desarrollar los planes y hacer frente a las contingencias que se puedan presentar. La consecución de los objetivos de lo establecido en los Planes de Desarrollo, siempre han estado en duda por los representados. La planeación que se elabora

en el sector público es poco efectiva, debido a la falta de mecanismos reales de rendición de cuentas de las actividades gubernamentales. Aunado a ello, se cuestiona que las acciones del gobierno no rigen cabalmente lo estipulado en los planes de desarrollo, aunque se respeten los procedimientos y el proceso de planeación democrática que se debe realizar por mandato constitucional.

La planeación estratégica es un término que se ha utilizado en múltiples modos, pero por tradición se define la estrategia como plan, pauta de acción, patrón, posición y perspectiva. La estrategia en la que nosotros basamos nuestro Plan, es en el Desarrollo Humano, concepto que ya definimos con anterioridad.

En la construcción del Plan Estatal de Desarrollo de Zacatecas, se ha propuesto que en los seis años de gobierno, todas y cada una de las acciones de gobierno, estén orientadas a consolidar el desarrollo humano en el estado, que conforme un entorno social, económico, político y cultural que permita a los habitantes disfrutar de una vida sana y segura, con acceso a un elevado nivel de bienestar, para que hombres y mujeres puedan ampliar y aprovechar sus capacidades en su beneficio y de la sociedad.

Sustentamos la concepción del desarrollo, basados en los principios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que pone en el centro el desarrollo humano. *“Pero además una concepción de desarrollo propia, formulada a partir de la concurrencia y síntesis de tres elementos básicos.*

- *Los más altos ideales de lograr una nación libre, democrática, incluyente y generosa, surgidos del proceso de conformación de la patria y que se ven reflejados en Los Sentimientos de la Nación, en el ideario político liberal de Juárez y Francisco García Salinas y el proyecto revolucionario plasmado en la Constitución de 1917.*
- *Un enfoque humanista, resultado de la reflexión a nivel mundial a partir del pensamiento progresista y expresado en documentos como las metas del Milenio, visualiza el desarrollo no como un fin en sí mismo, sino como un*

medio para que toda persona tenga la oportunidad de acceder a los satisfactores necesarios para lograr una vida digna, despliegue todas sus potencialidades físicas, mentales y espirituales y participe activamente en la vida política, económica y cultural de su comunidad.

- *Los anhelos de las y los zacatecanos expresados en la consulta popular, por vivir en un Zacatecas seguro, justo, unido, moderno y productivo, donde las generaciones presentes y futuras puedan desenvolverse en un entorno social pacífico y sano, que estimule a cada persona a sacar lo mejor de sí.”(PED:2011)*

Uno de los ingredientes indispensables para el desarrollo y que deberá ser una realidad cotidiana, es el respeto irrestricto a los derechos humanos por parte de toda autoridad. Nadie nunca por encima de la Ley, lo que permitirá que el Plan transite por un Estado de Derecho, que predomine la tranquilidad social, la seguridad de las personas y de sus cosas.

El plan para el desarrollo que realizamos aspira a un Zacatecas moderno, visualizando la modernidad no de la manera decimonónica que implica una simple sustitución de *“cambiar estructuras socioeconómicas por otras nuevas, sino de una forma integral y humana, en dos dimensiones:*

- ***Económica:*** *conformando una planta productiva dinámica, con una alta capacidad de innovación, abierta al cambio, competitiva e integrada a la Economía Global, respetuosa del entorno ecológico y que genera los empleos dignos y bien remunerados que las y los zacatecanos demandan.*
- ***Sociocultural:*** *donde la convivencia social se fundamenta en los valores de respeto y tolerancia a las diferencias; de aprecio por la tradición e identidad cultural zacatecana; de solidaridad y cooperación en los esfuerzos por construir una mejor sociedad.”(PED:2011)*

Un plan de esta naturaleza, pretende arribar al Zacatecas del desarrollo y justicia social y deberá servir para fijar el rumbo del quehacer gubernamental y asegurar el cumplimiento de los siguientes fines:

- El desarrollo humano.
- La ampliación de oportunidades.
- Mejorar la calidad de vida de los individuos y las familias.
- Promover las libertades, los derechos humanos, la seguridad y el empleo.
- Corregir las brechas de desigualdades existentes.
- Garantizar un desarrollo sustentable para las nuevas generaciones.

La forma de gobierno en los últimos años ha cambiado, no todas las acciones del gobierno pueden considerarse como tales, una acción de gobierno es sólo aquella que lleva a la población a mejores estadíos de bienestar, cuando no lo hacen, se presta la discrecionalidad, la corrupción, la omisión, que no abonan al desarrollo colectivo.

Así, pretendemos abordar la estrategia sobre planeación para el desarrollo en cinco aspectos que consideramos de particular trascendencia. Un Zacatecas seguro, un Zacatecas productivo y un Zacatecas justo, son tres ejes troncales y sirven de soporte y guía para la generación del desarrollo humano. Un Zacatecas unido y un Zacatecas moderno, permitirán generar mejores condiciones en el presente y para las generaciones futuras de tal forma que el desarrollo humano obtenido sea sustentable.

1.5 RENDICIÓN DE CUENTAS

*... el rigor, la tolerancia y la sabiduría
son virtudes que se resumen en una:
el no abusar de los demás.
(BOBBIO, Norberto:1989)*

La rendición de cuentas se define como la *“relación entre dos actores (A y B) en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a algún asunto determinado, M). En esta relación, B tiene la facultad*

de examinar la conducta de A (con respecto a M) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento vía sanciones e incentivos” (Cejudo y Ríos Cázares, 2010:1)

Según Cásares y Cejudo, los responsables de tomar decisiones de gobierno deben explicar, informar y justificar la razón de sus decisiones y sus acciones. Esta relación entre dos actores, individuales y colectivos, se encuentra vinculada a un entramado legal que define los derechos, facultades y obligaciones de los actores.

La transparencia de la gestión en las Entidades Públicas ha sido y sigue siendo una demanda constante de los ciudadanos en su triple condición de electores, usuarios de servicios públicos y contribuyentes. A partir de 1997, cuando comenzó la pluralidad en la Cámara de Diputados, los gobiernos de las entidades federativas se han transformado de manera radical, ya que disfrutaban de una mayor autonomía para tomar decisiones, para resolver los problemas de su territorio y de su gente, autonomía que en el pasado no se tenía, con la llegada de Enrique Peña Nieto a la Presidencia de la República, se ha puesto entre dicho su plena autonomía, debido a la centralización de la política con algunas reformas como la del recientemente renombrado Instituto Nacional de Elecciones. Esto surgió como resultado de dos importantes procesos de cambio que iniciaron hace tres décadas. La descentralización de las responsabilidades y servicios del gobierno federal hacia las entidades federativas ha ampliado la agenda de las acciones de los gobiernos estatales aún con los obstáculos que se han presentado; con ello surgió el incremento de la competencia electoral en las entidades de la república, que los ha insertado en una dinámica de mayores demandas sociales. Aunque existen evidencias de que en las entidades donde no ha habido alternancia se enfrentan serios problemas de equidad, imparcialidad, credibilidad y objetividad de los procesos electorales.

Actualmente estamos enfrentando importantes retos en búsqueda de consolidar gobiernos efectivos, eficientes y responsables. Para ello es importante contar con diagnósticos precisos de las fortalezas y debilidades institucionales, para poder iniciar las acciones del gobierno, que nos permita construir las reformas

necesarias para procurar gobiernos responsables que velen por los derechos universales de los ciudadanos, que sus acciones estén explícitamente vinculadas al bien público y el bienestar de la sociedad.

Hay otro concepto que es importante entender en el proceso de rendición de cuentas. Este concepto es la calidad de gobierno, que implica *“la existencia de una arquitectura institucional formal diseñada para equilibrar las relaciones entre el legislativo, el ejecutivo y la burocracia (actores ejecutores del poder), y evitar cualquier desviación discrecional de alguno de estos, así como la articulación de un conjunto de prácticas de gestión que permitan traducir efectivamente (dentro de cierto margen de acción permitido y vigilado para las agencias gubernamentales y los funcionarios) los objetivos de gobierno en políticas, bienes y servicios que atiendan las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía.”* (Cejudo y Ríos Cázares, 2011: 34)

Hablar de calidad en un gobierno estatal, es hablar de un Estado que cuenta con capacidades institucionales para: a) cumplir con los objetivos definidos en el proceso democrático y b) hacer conforme a los criterios, procedimientos y reglas que aseguran un ejercicio honesto, profesional y eficaz de las responsabilidades y los recursos. Un gobierno estatal con estas capacidades contaría con una arquitectura institucional y una serie de prácticas que permitan controlar la discrecionalidad en el ejercicio del poder. Lo cual ayuda a que cada funcionario, cada agencia de gobierno y el ejecutivo respondan a los estándares definidos en el proceso democrático y a que el ejercicio de recursos y responsabilidades este sujeto a estándares claros y evitar la arbitrariedad y el desvío.

“Se requieren de al menos tres variables para que el diseño institucional funcione de manera correcta: 1. Que cada uno de los poderes posea propósitos propios y diferenciados, poderes autónomos. 2. Que cada uno de los poderes cuente con la capacidad técnica y operativa para llevar a cabo sus funciones de manera coherente y consistente. 3. Que cada uno de los poderes del estado cuente con

las facultades de incidir de manera efectiva en el comportamiento y decisiones de los demás.” (Cejudo y Ríos Cázares, 2010:25)

1.6 GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA PARA EL DESARROLLO HUMANO EN EL ESTADO DE ZACATECAS

Winston Churchill, el famoso político inglés, hombre de Estado y conocido por su liderazgo del Reino Unido durante la Segunda Guerra Mundial, utilizó en alguno de sus discursos una frase que relaciona la necesidad de dirigir con un sentido estadista y no clientelista, por lo que menciona que, -el político se convierte en estadista cuando comienza a pensar en las próximas generaciones y no en las próximas elecciones-, estoy en el entendido que Otto Von Bismark la utilizaría previamente en algún momento. Partiendo de ahí consideramos como trascendental la labor que ha venido desarrollando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quien desempeña un papel muy importante en todo el mundo en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, y que ha invertido en este concepto que es esencial para que el desarrollo funcione y en el cual basa sus estudios.

El PNUD sostiene que todas las sociedades deben satisfacer el desafío de crear un sistema de gobernabilidad que promueva, respalde y preserve el desarrollo humano, en especial, el desarrollo humano de los pobres, los más vulnerables y los marginados; para que tengan la capacidad de ampliar las capacidades y aumentar las opciones que tienen las personas de tener una vida plena.

Los estudios y las evidencias de una práctica del PNUD, manifiestan que la gobernabilidad comprende los mecanismos, procesos e instituciones que determinan como se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones sobre temas de inquietud pública y cómo los ciudadanos ejercitan sus derechos legales, articulan sus intereses, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias.

El PNUD se ha preocupado por la construcción de ciudadanía en México, mediante la promoción del conocimiento de los ciudadanos sobre sus derechos y el modo de ejercerlos de manera responsable y solidaria, así como la responsabilidad y transparencia de la gestión pública.

En Zacatecas hemos considerado dentro del Plan Estatal de Desarrollo, en el Eje Zacatecas Unido, una estrategia que nos permita lograr una Gobernabilidad participativa e incluyente para la construcción de una nueva ciudadanía. Esta gobernabilidad constituye el marco que permite el análisis compartido de los problemas sociales y el espacio para encontrar juntos los caminos para su resolución.

Nosotros consideramos que, desde el poder público se debe estimular los espacios de participación ciudadana, y de manera innovadora procesar y atender las demandas ciudadanas. Por mucho tiempo, la responsabilidad de las políticas públicas se estuvo restringiendo al ámbito gubernamental, sin embargo, la complejidad de los problemas sociales y el arribo de la democracia de manera legítima, reclaman acciones que se sustente en un conjunto de acuerdos básicos entre sociedad y gobierno, que deben adoptar un carácter institucional para dar legitimidad a la acción pública y garantizar la continuidad de las políticas y programas.

La gobernabilidad democrática se asienta sobre la legitimidad, la representatividad, la eficiencia y transparencia de la gestión pública, pero un ingrediente esencial es la interacción productiva entre la sociedad y gobierno, que pone en una vitrina pública y favorecen la vigilancia ciudadana sobre las acciones del gobierno y su quehacer gubernamental.

La participación ciudadana abona a la gobernabilidad y ambos abonan a la calidad de la democracia, según Leonardo Morlino, una democracia de calidad incluye al menos cinco dimensiones: i) respeto a la ley; ii) rendición de cuentas; iii) capacidad de respuesta que encuentra satisfacción en los ciudadanos; iv) respeto pleno a los derechos y v) progresiva ampliación de una mayor igualdad política,

social y económica.¹⁶ La participación ciudadana además da la fortaleza de las instituciones, refleja el grado de cultura cívica de los ciudadanos y dota de una visión y proyecto de largo plazo a una sociedad. La gobernabilidad democrática se mide por la capacidad de trazar y hacer perdurables los objetivos acordados entre sociedad y gobierno para transformarse y dar respuesta a los desafíos más acuciantes que cada época trae consigo. La gobernabilidad propicia un ambiente que nos permite encausar, mediante el diálogo, los conflictos sociales y las discrepancias.

Para ello, desde el PEDZ 2011-2016, se pretendió impulsar una cultura de participación ciudadana e incentivar la participación social en la definición, aplicación y evaluación de las políticas públicas, cuyo objetivo es fomentar una cultura ciudadana, responsable e interesada en el mejoramiento de sus condiciones sociales y económicas, para desarrollar ciudadanos comprometidos con su entorno y con las decisiones gubernamentales basadas en un esquema de gobernabilidad participativa.

CAPÍTULO II

EL MODELO ACUAL DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS

2.1 TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ESTADO DE ZACATECAS

¹⁶ Morlino, L. (2005) "Democracia y democratizaciones, CEPACOM, México.

En este capítulo, de manera descriptiva orientaremos sobre la estructura de fiscalización y rendición de cuentas en el Gobierno del Estado de Zacatecas. No podemos iniciar un análisis serio, sin aceptar que nuestros gobiernos padecen en la actualidad dos graves problemas: ineficiencia administrativa y altos niveles de corrupción. Es de suma importancia revisar el diseño institucional de las comisiones de acceso a la información y los órganos superiores de fiscalización, así como su efectividad como vitrina pública y la rendición de cuentas. Por lo que en este análisis, intentaremos repensar de manera integral el sistema de control y la vigilancia de los poderes públicos, ya que es uno de los asuntos torales de la agenda para la reforma del Estado en México.

En México, pese a la publicación de nuevas Leyes en materia de rendición de cuentas, que han modificado la ampliación de facultades del IFAI, a la Auditoría Superior de la Federación, la creación de Instrumentos más eficaces contra la corrupción, hay evidencia de retrocesos en la normatividad y de incumplimiento por parte de los sujetos obligados, por lo que la nueva Ley por sí misma no genera una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

Las Entidades de la República, hoy en día gozan de mayor autonomía para tomar decisiones que atañen al territorio y población, tras la descentralización de responsabilidades y servicios del Gobierno Federal y el incremento de la competencia electoral a nivel local, que ha transformado las fuentes de legitimidad de los gobiernos estatales, los ha insertado en la dinámica de mayores resultados y demandas sociales.

Los avances que se han registrado en los últimos años para crear una transparencia y rendición de cuentas *“se inscriben en tres grandes vertientes: el robustecimiento del control interno o control de cada uno de los tres poderes federales, la activación del sistema de pesos y contrapesos, y el avance en la capacidad de la ciudadanía para acceder a la información generada por el gobierno”* (GUERRERO Eduardo, 2003: P. 11)

La transparencia es una característica que debe estar presente en las instituciones gubernamentales y consiste en mantener a disposición de la ciudadanía datos e información relacionada con la gestión pública, como obras, acciones, cómo se gastan los recursos públicos, programas de trabajo y, en general, las políticas públicas que les corresponde implementar. Podemos establecer, entonces, que la transparencia es un deber de los gobiernos hacia la sociedad. A lo que entendemos que un gobierno más transparente debe ser menos corrupto, porque un gobierno corrupto socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral, la justicia y el desarrollo integral de los pueblos.

En el Plan Estatal de Desarrollo de Zacatecas 2011-2016, la Administración que encabeza el priísta Miguel Alonso Reyes, se ha plasmado un fuerte compromiso con la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho al acceso a la información, a través de las estrategias señaladas para fortalecer estas áreas.

En de septiembre de 2011, se reformó y actualizó una nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas, cuyo objetivo pretende asegurar que las personas tengan a su disposición toda la información que poseen las instituciones públicas de la Entidad, con excepción de aquella que por ley debe mantenerse bajo reserva. Esta Ley de Transparencia es una disposición que establece la obligación de las instituciones públicas de tener disponible a la ciudadanía la información que haga referencia a la gestión pública.

“El Derecho constitucional de Acceso a la Información Pública, es reconocido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, y constituye un Derecho fundamental para la consolidación de la democracia y también es una herramienta de gran utilidad pública para obtener información que se encuentra en resguardo de alguna autoridad”.¹⁷

Sus objetivos son:

¹⁷ Argumentación en Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas

Artículo 6 de la LTAIPEZ

1. Desarrollar a favor de las personas los contenidos del derecho de acceso a la información establecidos en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
2. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información pública mediante procedimientos sencillos y expeditos;
3. Contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas y a consolidar de esta forma el sistema de convivencia democrática;
4. Garantizar el principio democrático de publicidad de los actos del Estado;
5. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generen los sujetos obligados;
6. Asegurar el principio democrático de rendición de cuentas del Estado, y
7. Garantizar la protección de los datos personales en poder de los sujetos obligados.

El Derecho de acceso a la información Públicas, es el que tiene toda persona para acceder a la información que deba crearse, administrarse o estar en poder de los sujetos obligados, con base en el ejercicio de sus atribuciones y en los términos que establece la LTAIPEZ.

Los Sujetos Obligados son las entidades públicas que, con base en lo que establece la LTAIPEZ, tienen el deber de cumplir con lo señalado en la ley en materia de publicidad de información. En Zacatecas, las instancias que deben cumplir con esta obligación son:

1. El Poder Legislativo del Estado, incluida la Entidad de Fiscalización Superior del Estado (actualmente denominada Auditoría Superior del Estado);
2. El Poder Ejecutivo del Estado; ¹⁸
3. El Poder Judicial del Estado y sus órganos;

¹⁸ Incluye a las dependencias de la administración centralizada, órganos desconcentrados y las entidades del sector paraestatal

4. Los Ayuntamientos; sus dependencias y las entidades públicas paramunicipales;
5. Los órganos constitucionales autónomos;
6. Los partidos políticos con registro en el Estado;
7. Las asociaciones civiles en la Entidad en lo referente a los recursos públicos que reciban;
8. Los fideicomisos donde un fideicomitente o fideicomisario sea cualquiera de los sujetos que señala la LTAIPEZ o reciba recursos públicos, de los cuales está obligado a informar, y
9. Cualquier otra persona de derecho público o privado, cuando en el ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los poderes, dependencias y entidades a que se refiere este artículo, o bien cuando reciban, por cualquier motivo, recursos públicos, ejerzan gasto público o reciban subsidio o subvención proveniente del erario público. Al respecto sólo estarán obligados a informar en relación con sus actividades realizadas con este tipo de recursos.

La LTAIPEZ establece dos formas para ejercer el derecho a conocer la información pública del Gobierno del Estado:

1. Consultando la Información Pública de Oficio a través del Portal de Transparencia de los sujetos obligados.
2. Presentando una solicitud de acceso a la información ante las Unidades de Enlace, personalmente o vía telefónica; o bien a través de algún medio electrónico.

La información Pública de Oficio es la información que los sujetos obligados deben difundir de manera permanente y actualizada, sin que medie para ello una solicitud de acceso;

Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública

La Comisión Estatal para el Acceso a la Información pública es un organismo público descentralizado de la administración pública estatal, con autonomía

presupuestaria, operativa y de decisión; encargada de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información y resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de los sujetos obligados. La Comisión está integrada por tres comisionados que son elegidos de tres ternas propuestas por el Titular del Poder Ejecutivo Estatal y ratificados por la Legislatura del Estado, aunque esta forma de elección atenta contra el principio de autonomía de los órganos garantes de información. Los comisionados duran en su encargo siete años, son renovados en forma escalonada y no pueden ser reelectos.

2.2 LA AUDITORIA SUPERIOR DEL ESTADO

La Auditoría Superior del Estado de Zacatecas, se integra por el Auditor Superior, designado por la Legislatura con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, según lo dispuesto en el Art. 71 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, 2 Auditores Especiales, un Director de Auditoría Financiera, un Director de Auditoría a Obra Pública, una Directora de Auditoría a Programas Federales, un Jefe de Asuntos Jurídicos, un Jefe General de Administración, un Coordinador de la Unidad de Enlace y Modernización Administrativa.

La Auditoría Superior del Estado de Zacatecas es la entidad de fiscalización del Congreso local que goza de autonomía técnica y de gestión y tiene como objeto fundamental la revisión de las cuentas públicas y el avance de la gestión financiera de los entes fiscalizables, que permite determinar la eficacia, eficiencia, economía y transparencia con que se han utilizado los recursos públicos, así como las acciones procedentes con el fin de prevenir, corregir y mejorar el desempeño de la administración pública en beneficio de la sociedad del Estado de Zacatecas.

La ASEZ es la responsable de rendir al Congreso local informes de resultados, complementarios y especiales, de manera profesional, confiable, veraz y oportuna, relativos a la forma en que los entes sujetos a fiscalización del Estado de Zacatecas, administran y ejercen los recursos públicos, observando la

normatividad, lineamientos y procedimientos vigentes, así como a fomentar la eficiencia y transparencia de la administración pública;

Algunas de las atribuciones de la ASEZ son las siguientes:

1. Elaborar y presentar informes de resultados, complementarios y especiales acorde a la Ley.
2. Mantener y difundir la normatividad, lineamientos y procedimientos vigentes.
3. Verificar que el proceso de fiscalización se realice con apego a la normatividad.
4. Capacitar, asesorar y difundir la cultura de transparencia y rendición de cuentas a los entes sujetos de fiscalización.
5. Evaluar el desempeño de los entes sujetos de fiscalización.
6. Realizar el seguimiento puntual de las acciones promovidas.
7. Capacitar de manera continua al personal de la ASEZ.
8. Mantener un Sistema de Gestión de Calidad.

La ASEZ es un organismo semiindependiente bajo la tutela la Comisión de Vigilancia de la Legislatura Local, aunque no es un organismo autónomo, si goza de autonomía técnica y de gestión. La comisión de Vigilancia actúa como una especie de órgano de dirección de la misma. Es importante mencionar que este modelo resta autonomía e independencia política y operativa a la ASEZ, por la supeditación del Legislativo y su Comisión de Vigilancia.

Desafortunadamente en su diseño institucional, los ciudadanos están excluidos de participación y existe poca apertura al público. Considero que el diseño normativo de la ASEZ, no le ha permitido construir vínculos con la sociedad civil, lo que ha visto mermado su desempeño institucional y, por ende, los resultados conseguidos han sido sumamente escasos. *“Será hasta que la auditoría logre transparentar sus procedimientos y mantener comunicación permanente con organizaciones sociales, que podrá cumplir su propósito central de fiscalizar a los órganos estatales”* (ACKERMAN, John, 2007: P. 45)

A todas vistas está probado que la ASEZ no ha logrado una efectiva rendición de cuentas por su estructura dependiente del Congreso, por el déficit en el diseño

normativo, por su falta de transparencia y relación con la sociedad civil. Además al formar parte del Congreso Local, los partidos políticos tienen intervención preponderante tanto en el nombramiento de su titular como en la vigilancia de su actuación.

Al iniciar el Gobierno de Miguel Alonso Reyes, se presentó la iniciativa para crear un Tribunal de Cuentas, que introdujo la discusión sobre la pertinencia de actualizar el sistema de rendición de cuentas en la entidad, por uno más coercitivo, vinculante y efectivo. Lo cual generó un debate que quedó inconcluso, y la idea fue atrapada por dogmas, argumentos jurídicos sin sustento en la racionalidad. Al final no pasó la iniciativa. Los argumentos y propuestas contrastantes sobre la discusión sobre la creación del tribunal de cuentas los desarrollaremos en un punto más adelante. La ASEZ, es una institución que arrastra un déficit histórico de actuación que anula la posibilidad de contar con verdaderos mecanismos eficientes y eficaces de rendición de cuentas, esto debido a sus estructuras tan obsoletas, que anula las cuentas públicas entre legisladores a cabio de inmunidad entre las cuentas de los integrantes de sus partidos. Con el Tribunal de cuentas se habría la posibilidad de instaurar un nuevo método para revisar, juzgar, fiscalizar y enjuiciar en su caso a las Cuentas Públicas y a los presuntos responsables de una manera más responsable.

2.3 LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ESTATAL

La Secretaría de la Función Pública, es una dependencia del Poder Ejecutivo Estatal, que vigila que los servidores públicos estatales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, sanciona a los que no lo hacen así; promueve el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno estatal de disposiciones legales en diversas materias, dirige y determina la política de compras públicas del gobierno estatal, coordina y realiza auditorías sobre el gasto de recursos del gobierno estatal, coordina procesos de desarrollo administrativo, coordina la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del gobierno estatal y evalúa la gestión de las dependencias del

gobierno estatal que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos y valida los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables.

La Secretaría de la Función Pública tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal; la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas y demás ordenamientos legales aplicables en la materia

Algunas de sus atribuciones son:

- Establecer y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; fiscalizar y practicar auditorías al ejercicio del gasto público y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar, conjuntamente con las Secretarías de Finanzas y Administración la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables;
- Inspeccionar y vigilar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, cumplan con las normas y disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, inversión, adquisiciones, obra pública, servicios, deuda, sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones al personal, arrendamiento, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Ejecutivo del Estado;
- Realizar auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;
- Fiscalizar y practicar auditorías al ejercicio de los recursos federales otorgados al Estado o municipios, cuando así lo establezcan las disposiciones legales, convenios o acuerdos correspondientes;

- Impulsar la participación ciudadana en la vigilancia, control y evaluación de los programas sociales ejecutados en el Estado, así como evaluar la calidad de los servicios que ofrecen a la ciudadanía las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal;
- Asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las entidades de la administración pública paraestatal;
- Apoyar a los ayuntamientos, a petición de éstos en la implementación de sistemas, órganos de control, evaluación municipal y orientarlos sobre el manejo de los recursos que les transfieran los gobiernos federal y estatal;¹⁹

2.4 EL FALLIDO TRIBUNAL DE CUENTAS

En Zacatecas estamos enfrentando el reto por consolidar un Estado que sea efectivo, eficiente y responsable, por lo que en todo momento es preciso contar con un diagnóstico de las fortalezas y debilidades institucionales y así hacer las acciones de reforma institucional para procurar gobiernos responsables que velen por los derechos universales de los ciudadanos.

La iniciativa en la que se pretendía sustituir a la Auditoría Superior del Estado con la creación de un Tribunal de Cuentas, lamentablemente quedó en un debate inconcluso, debido a la oposición a ultranza, por los argumentos jurídicos poco racionales y los dogmas sin sentido. Nadie puede negar que hoy por hoy, nos urge un nuevo modelo de rendición de cuentas que combata la impunidad, la corrupción y produzca bienestar colectivo.

La discusión en la Legislatura se dio en dos sentidos, por un lado los que estaban en contra de la creación del tribunal de cuentas, que sostenían que era anticonstitucional y vulneraba el principio de División de Poderes, ya que se proponía fuera un órgano de control administrativo, con funciones jurisdiccionales y de Ministerio Público, por lo que argumentaban la concentración de funciones

¹⁹ Así como todo lo que establece el artículo 27, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado el sábado 04 de agosto de 2012.

administrativas, jurisdiccionales y ministeriales en un solo órgano estatal. Lo consideraban un híbrido que pretendía violentar el principio constitucional de División de Poderes, puesto que en un sólo órgano se concentrarían las funciones de Poder Legislativo referente a la revisión, aprobación o desaprobación de cuentas públicas; consideraban que asumirían funciones del Poder Judicial al imponer sanciones y señalaron que las resoluciones del Tribunal tienen fuerza ejecutiva y la acción que se ejercite para exigir su cumplimiento, se regiría por el procedimiento del juicio de apremio con la intervención del Poder Judicial. Por lo que invariablemente el Tribunal debe resolver sobre la responsabilidad resarcitoria. Para ellos, la creación del ente fiscalizador contravendría la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y consideraron que únicamente era necesario reforzar la rendición de cuentas, pues la Auditoría Superior del Estado (ASE), está cumpliendo con su cometido.

Por el otro lado están los legisladores que estaban a favor de la creación del Tribunal de Cuentas, y consideraban que la propuesta estaba totalmente apegada a derecho y al orden Constitucional. Lo veían como una legitimación histórica y democrática. Para ellos el tribunal de cuentas significaba un nuevo método para revisar, juzgar, fiscalizar y enjuiciar en su caso a las Cuentas Públicas y a los presuntos responsables, de acuerdo con la Ley, no con criterios políticos. La propuesta se centraba en un tribunal legislativo con funciones jurisdiccionales, que no le quitaba ninguna función a la Legislatura del Estado. Argumentan que el principio de separación de poderes es muy relativo, la Suprema Corte ha dicho, la Jurisprudencia definida que es un principio flexible, no inflexible, y así vemos que hay Tribunales que pertenecen al Poder Ejecutivo Federal y Local, y son tribunales. Como ejemplo, las Juntas de Conciliación y Arbitraje son tribunales y dependen del Ejecutivo, pero realizan la función jurisdiccional, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son del Ejecutivo, por citar algunos. En nuestro estado existen los tribunales administrativos, por lo que no hay razón porque la que no pueda haber tribunales Legislativos, ambos respetan el principio que señala el artículo 116 Constitucional, el cual señala que las Entidades Fiscalizadoras deberán estar dotadas de

Autonomía Técnica y de Gestión, esto quiere decir que en su labor concreta de resolver la revisión y la aprobación de las cuentas públicas se hagan con criterios netamente jurídico – contables, ya que lo que pasa en la actualidad con las cuentas públicas es que se aprueban con criterios políticos, se promueve el tráfico de cuentas públicas, la negociación de impunidades, el hecho de decir, que se irá sobre la cuenta pública de un partido y el otro se va sobre la cuenta de otro partido, para al final todos anulan y se quedan sin castigos. El sistema que prevalece en Zacatecas como en casi toda la República Mexicana, es un sistema de revisión, aprobación de cuentas públicas de carácter político y no jurídico – jurisdiccional, lo cual impide el avance de la transparencia y la rendición de cuentas en el país.

Recientemente la ASEZ, ha nombrado a sus nuevos órganos directivos, tras dos años del intento fallido de la iniciativa de la creación del Tribunal, sin embargo, la nueva directiva arrastra a una institución de estructuras obsoletas, con un déficit histórico de actuación que anula la posibilidad de contar con mecanismos eficientes y eficaces para la rendición de cuentas públicas.

En un artículo publicado por el maestro Manuel Ibarra Santos²⁰, hace una crítica muy dura al modelo actual de rendición de cuentas en el estado de Zacatecas, específicamente a la ASEZ, la cual divide en cinco dimensiones: “1) *Las decisiones de la Auditoría (ASE) se encuentran sujetas a un excesivo nivel de politización/partidización, lo que le resta trascendencia y justicia jurídica*; 2) *Se padecen profundas limitaciones técnicas y metodológicas*; 3) *Se tiene una ciudadanización acotada. Es decir, las contralorías sociales son casi letra muerta o inventos burocráticos*; 4) *Se registra una evidente obsolescencia jurídica*; y 5) *Persiste la incapacidad en materia de juzgamiento legal*” (IBARRA Manuel, 2012)

La incorporación de capacidad de juzgamiento jurídico al modelo de rendición de cuentas, implicaría llevar a cabo una profunda reforma estructural a los procedimientos, a las normas jurídicas y a las técnicas aplicables. Lo cual obliga a

²⁰ El Sol de Zacatecas, el 26 de julio de 2012.

los actores políticos locales, a dar el paso hacia una reforma de gran calado para crear una sociedad y una democracia de mayor calidad.

Está comprobado que los países avanzados que han sustentado en su estructura expedita de juzgamiento jurídico, han logrado reducir de manera importante los actos corruptivos y les ha permitido eliminar fuertemente la impunidad. Muchos actores prefieren hacer caso omiso, y no impulsar la capacidad de juzgamiento, ya que acotaría los márgenes ilícitos y los acuerdos de complicidad entre los dirigentes de partidos, de legisladores, de alcaldes y de servidores públicos de la administración pública estatal.²¹

Los cambios que arrojan mejorías para el ciudadano siempre serán buenos, en Zacatecas hemos postergado la oportunidad para situarnos a la vanguardia de México, en materia de rendición de cuentas. Administración tras administración, suelen ser muy cuestionadas por malos manejos y desvío de recursos, pero eso queda en acuerdos políticos de las fuerzas partidistas en el Congreso del Estado tras la aprobación de las cuentas públicas. Es por ello que algo tenemos que hacer para lograr una rendición de cuentas más efectiva.

La rendición de cuentas en Zacatecas, tendrá que trascender más allá de la visión reduccionista de lo cuantitativamente financiero, que olvida el aspecto cualitativo de medir cuál es el impacto del uso del dinero público en el mejoramiento de los niveles de bienestar de la gente. No es justo para el ciudadano, que la rendición de cuentas se limite a una simple operación de revisión del uso de los recursos públicos y a su contrastación con el procedimiento contable de facturación. Tenemos que trascender también al uso metodológico de las técnicas cualitativas que muestren el impacto positivo del uso del dinero y de las políticas públicas en la elevación de las condiciones de vida de la sociedad zacatecana.

Según John Ackerman y César Astudillo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, para una auténtica rendición de cuentas en México, es necesaria la

²¹ Sobre todo a quienes gustan de obtener utilidades y ganancias fuera de la Ley.

creación de un Tribunal de Cuentas autónomo de los poderes legislativo y ejecutivo, en el que se pudieran agrupar todos los instrumentos de fiscalización, auditoría y transparencia, que se requieren para el control y supervisión de los organismos e instituciones que manejan recursos públicos.

El Dr. Miguel Carbonell Sánchez, uno de los Constitucionalistas Mexicanos más destacados quien ofreció la Conferencia Magistral “Tribunal de Cuentas” en el Congreso del Estado de Zacatecas, propone que para lograr entidades de fiscalización y rendición de cuentas más eficaces, debemos reunir una serie de particularidades que es imprescindible tener en consideración a la hora de crear un nuevo tribunal de cuentas. Entre ellas se destaca la oportunidad en la revisión es decir, inmediatez en sus tareas; plenas facultades de autoridad administrativa para fiscalizar y sancionar. Cuentan con garantías constitucionales y legales para que sean órganos técnicos e imparciales, además de apolíticos y apartidistas, incluyendo la inamovilidad de sus miembros y están a salvo de cualquier interferencia en su funcionamiento técnico, y en consecuencia gozan de plena autonomía de gestión, orgánica, funcional y presupuestaria.

No se trata únicamente de vigilar la Cuenta Pública ni de castigar a los responsables del mal uso de los recursos estatales, el desafío es más grande, porque lo que realmente importa, es lograr la eficiencia del Estado. Con ello podemos afirmar que en Zacatecas se mantiene un sistema de fiscalización ineficiente e ineficaz, vulnerable a la corrupción e impunidad.

2.5 EL COPLADEZ EN LA EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PED 2011-2016

El COPLADEZ, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas, es el órgano directamente dependiente del titular del Poder Ejecutivo y desconcentrado a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, encargado de coordinar y operar el proceso de planeación en la Entidad, vinculando a los sectores público, social y privado, tomando como base al PEDZ. Las atribuciones del COPLADEZ están debidamente establecidas en el artículo 21 de la Ley de

Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas. Aunado a ello, el documento que integra el PED 2011-2016, le otorgó las siguientes atribuciones:

- 1) Realizar la evaluación y seguimiento del PEDZ 2011-2016, así como establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para realizar esta tarea.
- 2) Proponer los ajustes y modificaciones al Plan que considere necesarios en función de las condiciones del entorno socioeconómico y con la finalidad de cumplir de manera eficiente los objetivos establecidos.
- 3) Vigilar que los programas sectoriales, regionales y especiales que se formulen, así como los programas operativos anuales de la Administración Estatal, se encuentren debidamente alineados con los objetivos y estrategias establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo.
- 4) Establecer un programa de reuniones semestrales con dependencias, organismos e integrantes de los sectores sociales, para la evaluación de los avances y cumplimiento del Plan.
- 5) Llevar a cabo una evaluación intermedia del Plan, para realizar las modificaciones y ajustes al mismo que sean requeridas.
- 6) Incentivar entre la población el interés por conocer y participar en la evaluación de los resultados del Plan Estatal de Desarrollo.

Es necesario señalar, que por primera vez se plantearon de forma específica metas e indicadores que permiten evaluar el impacto y cumplimiento de las estrategias derivadas del PEDZ, por lo que para la adecuada realización del seguimiento y evaluación se estableció un sistema de 130 indicadores de referencia, de los cuales 5 son de impacto (uno por cada Eje Estratégico) y 125 de desempeño. La agrupación temática y cantidad de indicadores de cada grupo será de la siguiente manera: Zacatecas Seguro 18; Zacatecas Unido 20; Zacatecas Productivo 33; Zacatecas Moderno 18 y Zacatecas Justo 36.

Según lo establecido en el PEDZ 2011-2016, la información generada por dichos indicadores deben estar en monitoreo y evaluación permanente, lo cual permitirá

tener una referencia general, rápida y oportuna, del cumplimiento del plan, y corregir el rumbo de las políticas públicas cuando así se requiera. Sin embargo, considero que no se puede ser juez y parte a la vez, además esta instrucción no lo ha llevado a efecto, por falta de capacidad técnica, reglamentación jurídica debida y atribuciones legalmente conferidas al COPLADEZ.

Sin embargo, los indicadores planteados por cada eje del PEDZ 2011-2016 son los siguientes:

EJE 1. ZACATECAS SEGURO

Indicador de Impacto: ÍNDICE DELICTIVO

No.	Estrategia	Indicador	Descripción	Fuente
1.1.	Reformas para fortalecer el Estado de Derecho.	Índice de Desempeño Institucional	Es un indicador que incluye variables tanto cuantitativas como cualitativas, considera la capacidad instalada y la efectividad en la conclusión de averiguaciones previas por parte del ministerio público.	CIDAC
1.2	Procuración e impartición de justicia.	Índice de Efectividad del Ministerio Público	Este indicador busca medir con que efectividad el ministerio público realiza y concluye investigaciones.	México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas.
		Índice de impunidad Promedio	Este indicador busca medir la proporción de delitos que reciben una sentencia efectiva (determinación de un castigo por parte de un juez)	México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas.
		% de la Población que Confía en el Ministerio Público	Este indicador busca medir el porcentaje de la población que confía en que el Ministerio Público actuará correctamente.	ENSI- INEGI
		Índice Satisfactorio de Víctimas en el Ministerio Público	Este indicador pretende evaluar a través de la voz de víctimas del delito, la labor del ministerio público.	México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas.
		Índice de duración del proceso judicial	La prolongación de la incertidumbre para la víctima, imputado y demás participantes en el proceso es muy desgastante y costosa, es por ello que este indicador nos ayuda a medir la duración del proceso.	México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas.
		% de la Población de 18 años y más que se siente insegura	Este indicador mide el porcentaje de la población de 18 años y más que considera que en cualquier momento puede ser objeto de la delincuencia.	INEGI
1.3	Garantía de Seguridad Pública.	Índice Estatal de Inseguridad	Este indicador busca medir la incidencia delictiva en el Estado de Zacatecas.	PGJ Zacatecas
		Delitos del Fuero común por cada 100 mil habitantes	Este indicador mide los delitos del fuero común que ocurren por cada 100 mil habitantes, en el estado de Zacatecas.	PGJ Zacatecas
		Delitos del fuero federal por cada 100 mil habitantes	Este indicador mide los delitos del fuero federal que ocurren por cada 100 mil habitantes en el estado de Zacatecas.	PGJ Zacatecas
		Homicidios por cada 100 mil habitantes	Este indicador mide el número de homicidios cometidos por cada 100 mil habitantes en el Estado de Zacatecas.	PGJ Zacatecas
		Robos con violencia por cada 100 mil habitantes	Este indicador nos ayuda a medir los robos con violencia ocurridos por cada 100 mil habitantes en el estado de Zacatecas.	PGJ Zacatecas

1.4.	Prevención del delito.	No. de personas capacitadas mediante cursos de prevención del delito	Este indicador busca medir el número de personas que han recibido capacitación mediante cursos de prevención del delito, promovidos por las autoridades Estatales.	PGJ Zacatecas
		Índice de Cobertura de prevención del delito.	Este índice se compone de varios indicadores que nos ayudan a medir los habitantes por policía, patrullas por policía, armas por policía, número de llamadas de emergencia por policía, tiempo de respuesta de la policía	México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas.
1.5.	Participación activa de la Sociedad Civil.	Población de 18 años y más con conocimientos de las acciones realizadas en su localidad/ciudad para mejorar la seguridad pública	Es un indicador de percepción de la población de 18 años y más con conocimientos de las acciones realizadas en su localidad o ciudad para mejorar la seguridad pública, los cual nos deja ver, la importancia que le da la sociedad civil a las acciones del gobierno en la materia.	CIDAC
		Tasa de incremento en atención a llamadas de denuncia.	Este es el indicador mas visible de la relación policía-ciudadano que mide la tasa de incremento de llamadas de emergencia realizadas por la población al 066 .	C.E.S.P.
1.6	Respeto Pleno a los Derechos Humanos	Tasa de recomendaciones de las comisiones de derechos humanos a cuerpos policiacos	Este indicador se refiere a las recomendaciones que emite las Comisiones de Derechos Humanos en las que expone, ante la sociedad, los distintos casos de presunto abuso y propone a la autoridad maneras de reparar el daño, de evitar sucesivas conductas similares, de sancionar administrativa o penalmente a los responsables, y de revertir las causas que le dieron origen.	SEPLAN Jalisco / México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas.
		Tasa de recomendaciones de las comisiones de derechos humanos atendidas por la Administración Pública Estatal	Es un indicador que busca medir la tasa de atención a las recomendaciones realizadas a la Administración Pública Estatal por parte de las Comisiones de Derechos Humanos.	México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas.

EJE 2. ZACATECAS UNIDO				
Indicador de Impacto: ÍNDICE DE CORRUPCIÓN Y BUEN GOBIERNO				
No.	Estrategia	Indicador	Descripción	FUENTE
2.1	Una mejor Administración Pública: eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.	Índice de Corrupción y Buen Gobierno	Índice generado por Transparencia Mexicana que registra la corrupción en servicios públicos ofrecidos.	Transparencia Mexicana.
		Gobierno Eficiente y Eficaz	Es un subíndice del índice de competitividad de los estados, que mide el desempeño de la administración pública, en sus intentos por satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a bienes y servicios públicos.	IMCO
		Índice de Transparencia	El índice mide la disponibilidad de la información documental, presupuestal y estadística en los sitios web de la entidad.	Aregional
2.2	Gobernabilidad participativa e incluyente para la construcción de una nueva ciudadanía.	Porcentaje de la población interesada a participar en las decisiones gubernamentales	Este indicador mide el grado de interés de la población para participar en las decisiones del gobierno.	Encuesta Colef
		Porcentaje de la población interesada en los asuntos políticos	Este indicador mide el porcentaje de la población del estado de Zacatecas que le interesan los asuntos políticos,	Encuesta Colef
		Porcentaje de la Participación electoral de elección de ayuntamientos	Porcentaje de ciudadanos en el padrón electoral que ejercieron su derecho al voto en las elecciones de ayuntamientos en el estado de Zacatecas.	IEEZ
2.3	Equidad entre los géneros.	Índice de desigualdad de género	Este indicador mide el promedio de logro, el IDG ajusta el promedio de logro para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres en las siguientes dimensiones: 1. Una vida larga y saludable, 2. Conocimiento, medido por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en escuelas primarias, secundarias y terciarias. 3. Un nivel de vida digno, medido por los ingresos percibidos estimados (PPA en US\$).	PNUD
		Índice de potenciación de género (IPG)	Es un indicador social que mide el nivel de oportunidades de las mujeres en tres dimensiones de participación. 1.Participación política y poder para tomar decisiones. 2.Participación económica y poder para tomar decisiones, 3.Poder sobre los recursos económicos,	PNUD
		Tasa Neta de participación laboral de la mujer	Es un indicador desagregado de la competitividad de los Estados Mexicanos, que mide la participación laboral de la mujer en la Entidad.	EGAP-ITESM

2.4	Fomento a la participación de la sociedad civil organizada.	No. de Organizaciones de la Sociedad Civil Registradas	Este indicador mide la cantidad de organizaciones de la sociedad civil organizadas en el Estado de Zacatecas.	Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC
		No. Comités de control y vigilancia conformados y/o ratificados	Este indicador consiste en conocer el número de comités de control y vigilancia que han sido formados y/o ratificados por los beneficiarios de los programas de desarrollo social y brinda una visión más clara de cuántos órganos ciudadanos de control y supervisión existen y participan en los programas sociales.	SEPLAN - Jalisco
		Percepción ciudadana del Gobierno	Este indicador se refiere a la aplicación de sondeos de opinión sobre los informes y programas sectoriales. Nos sirve como instrumento para medir la percepción ciudadana, en temas tan específicos como la falta de credibilidad de los ciudadanos en los gobiernos, su grado de participación en la toma de decisiones, en la vigilancia de la ejecución y en la evaluación de los planes, proyectos y resultados de la gestión pública.	SEPLAN - Jalisco
2.5	Inclusión plena de la Comunidad Migrante.	Ingresos por remesas familiares	Este indicador ayuda a medir los ingresos por remesas que envían los paisanos a sus familias en Zacatecas.	INEGI
		No. de Obras realizadas por el Programa 3 x 1.	Este indicador mide el número de obras realizadas con el Programa 3 x 1	SEPLADER
		No. de Zacatecanos que radican en el exterior inscritos para voto en el extranjero.	Este indicador busca cuantificar la cantidad de zacatecanos que se encuentran inscritos para ejercer su derecho a votar que radican en el extranjero.	IFE
2.6	Coordinación Eficiente con los Municipios.	Acciones para el Fortalecimiento Municipal	Este indicador muestra el número de las diferentes acciones encaminadas al fortalecimiento del federalismo, tales como capacitación, reuniones con funcionarios municipales, conferencias y publicaciones.	SEPLAN - Jalisco
		Municipios beneficiados con acciones de capacitación orientadas a su fortalecimiento institucional	Este indicador muestra la cantidad de municipios del estado, que han sido atendidos en sus necesidades de capacitación, las cuales están orientadas a fortalecer sus capacidades institucionales. Dicha capacitación, involucra a diversas autoridades municipales en funciones.	SEPLAN - Jalisco
		Municipios reconocidos con el Premio Nacional de Buen Gobierno	Este indicador muestra la cantidad de municipios de Zacatecas que son reconocidos a nivel federal, cuando se concluye el proceso de mejoras en los municipios. Aquellos que alcanzan el color verde en todos sus indicadores, obtienen este reconocimiento.	SEPLAN - Jalisco
2.7	Diálogo responsable y comprometido con los Poderes del Estado.	Iniciativas presentadas a la Legislatura Local	Este indicador mide el número de iniciativas de ley o de decreto mediante los cuales el titular del Poder Ejecutivo del Estado propone al H. Congreso de esta entidad federativa, reformas, modificaciones, adiciones o derogaciones a la normatividad vigente, o bien, propone la creación de nuevos ordenamientos, con la finalidad de contar con una legislación que sea acorde con las necesidades de la sociedad zacatecana.	Secretaría General de Gobierno
		Iniciativas del Ejecutivo aprobadas	Este indicador mide el número de iniciativas presentadas por el Ejecutivo, ante el Poder Legislativo, y que son aprobadas durante el año.	Secretaría General de Gobierno

EJE 3. ZACATECAS PRODUCTIVO		Indicador de impacto: TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB ESTATAL		
No.	Estrategia	Indicador	Descripción	FUENTE
3.1	Empleos para crecer y prosperar	Índice de Productividad Laboral PIB/PEA	El coeficiente de productividad es el cociente resultante de el Producto Interno Bruto del Estado entre la Población ocupada de dicho Estado. Esta se muestra como el lugar que ocupa Zacatecas a nivel nacional.	INEGI
		Promedio de días para abrir un negocio	Este indicador nos da los días que tarda el estado para otorgar permisos para abrir un negocio.	Doing bussines
		Índice de Gestión de trámite empresarial	Menos trámites implican menores costos, lo que generara mayor atracción de inversiones.	IMCO
		Crecimiento del PIB per Cápita Estatal	El producto interno bruto es el valor de los bienes y servicios finales producidos en una economía	INEGI
		Tasa de Desempleo	La tasa de desempleo esta relacionada con las fluctuaciones del ciclo económico, las caídas en la producción se relacionan con incrementos del desempleo, los aumentos están ligados con una declinación de la tasa de desempleo, cuando el desempleo se encuentra en su tasa natural, se dice que la economía esta funcionando en pleno empleo.	INEGI
3.2	Desarrollo Rural Sustentable	Tasa de Crecimiento PIB agropecuario	El porcentaje de participación del PIB Agropecuario de Zacatecas sobre el Nacional, representa qué parte del total nacional en el área de producción agropecuaria, realiza Zacatecas anualmente.	INEGI
		Tasa de Incremento del valor de la producción pecuaria	Este dato estadístico mide el valor de la producción pecuaria anual en el Estado de Zacatecas en pesos, a precios corrientes.	SEPLAN - Jalisco
		Tasa de incremento del valor de la producción agrícola	Este dato estadístico mide el valor de la producción anual agrícola en el Estado de Zacatecas en pesos, a precios corrientes.	SEPLAN - Jalisco
		Capacidad de almacenamiento de agua en metros cúbicos	El indicador se refiere a la capacidad de almacenamiento de agua en metros cúbicos por medio de la construcción de bordos abrevaderos, los cuales proporcionan el líquido vital para el sector agropecuario.	SEPLAN - Jalisco
3.3	Fomento a la agroindustria	No. de Proyectos de desarrollo rural para detonar micro y pequeña agroindustria.	Este indicador refleja el número de proyectos productivos apoyados en las localidades con mayor índice de marginación del Estado, para detonar micro y pequeña agroindustria.	SEPLAN - Jalisco
		Unidades económicas apoyadas con activos productivos	El presente indicador cuantifica las unidades productivas apoyadas con maquinaria, equipo, material genético e infraestructura a productores.	SEPLAN - Jalisco
		Modernización del Campo	Este Indicador cuantifica la modernización del campo en base a la antigüedad de la maquinaria sobre la superficie agrícola del Estado	IMCO
3.4	Fortalecimiento sustentable de la minería	Tasa de Crecimiento del PIB Estatal en minería	Este indicador busca medir la tasa de Crecimiento del PIB en minería estatal.	INEGI
		Tasa de crecimiento de los empleos generados por el sector minero	Este indicador nos muestra los empleos generados por el sector minero en la entidad en un tiempo determinado.	INEGI
		Tasa de crecimiento de la inversión en minería por inversionistas locales	Este indicador nos proporciona la tasa de crecimiento de las inversiones en minería por parte de los inversionistas de la entidad.	INEGI
3.5	Consolidar la vocación turística	Tasa de variación anual del Valor Agregado Bruto de Hoteles, Bares y Restaurantes	Este indicador nos ofrece la tasa de variación anual del Valor Agregado Bruto de Hoteles, Bares y Restaurantes en la Entidad.	SecTur. INEGI
		Afluencia turística extranjera	La afluencia turística extranjera es el número de turistas de origen extranjero que se desplazan por algún motivo de su lugar de origen hacia alguno de los destinos turísticos de la entidad.	SECTUR
		Afluencia turística nacional	La afluencia turística nacional es el número de turistas de origen nacional que se desplazan por algún motivo de su lugar de origen hacia alguno de los destinos turísticos de la entidad.	SECTUR
		No. de habitaciones ocupadas	Este indicador mide la cantidad de habitaciones ocupadas mensualmente en el Estado de Zacatecas.	SECTUR

3.6	Financiamiento para el desarrollo	Derrama crediticia para actividades productivas	Este indicador nos da la información la derrama crediticia para actividades productivas realizadas en la entidad.	COPLADEZ
		Cartera de crédito/Población	Capacidad de endeudamiento	CONDUCEF
		Ingresos por remesas familiares en el estado	Este indicador se refiere al dinero que los emigrantes envían a sus familias en su país de origen	BANXICO
3.7	Infraestructura para la competitividad	Densidad Carretera	La densidad carretera se entiende como la cantidad de kilómetros de carretera pavimentada por cada mil kilómetros cuadrados de superficie.	SCT
		Índice de conectividad de caminos y carreteras	El índice de conectividad de caminos y carreteras es un indicador que permite medir la capacidad de comunicación por vía terrestre, en un municipio o en una región, a partir de la combinación de la accesibilidad y la cobertura.	SEPLAN - Jalisco
		Líneas telefónicas fijas residenciales (densidad por cada 100 habitantes)	Este indicador pretende medir, la cantidad de líneas fijas residenciales por cada 100 habitantes.	COFETEL
		Número de zonas industriales	Este indicador nos da información del número de zonas industriales en el estado de Zacatecas.	SEDEZAC
		Superficie destinada a zonas industriales	Este indicador nos muestra el la superficie en hectáreas cuadradas de superficie destinada a zonas industriales en el estado de Zacatecas.	SEDEZAC
		Kilómetros de carretera construidos y modernizados	Este indicador da razón de la longitud construida en kilómetros (nuevos), de la red carretera estatal en el periodo de tiempo a reportar.	SCT
		Espacios educativos construidos, rehabilitados o equipados	Acciones de construcción, rehabilitación y equipamiento de espacios educativos didácticos (aulas, laboratorios y talleres) y anexos (direcciones, núcleos de servicios sanitarios, bodegas, acervos de bibliotecas y áreas administrativas) en planteles escolares de todos los tipos, niveles y modalidades.	SEC
3.8	Integración Meso Regional y global para el desarrollo	% PIB por exportaciones	Este indicador muestra el porcentaje del PIB que representan las exportaciones con respecto al PIB total de Zacatecas.	SEPLAN - Jalisco
		Porcentaje de empresas que exportan	Es la razón resultante del número total de empresas que exportan en Zacatecas respecto al total de empresas.	SEPLAN - Jalisco
		Inversión privada extranjera captada por el estado	Este indicador refiere el monto de las inversiones extranjeras que han sido captadas por los diferentes municipios del estado durante el periodo de un año.	SEPLAN - Jalisco
		Inversión privada nacional captada por el estado	Este indicador refiere el monto de las inversiones privadas nacionales que han sido captadas por los diferentes municipios del estado durante el periodo de un año.	SEPLAN - Jalisco

EJE 4. ZACATECAS MODERNO				
No.	Estrategia	Indicador	Descripción	FUENTE
4.1	Impulso a la ciencia, tecnología e innovación	Gasto Estatal destinado a ciencia, tecnología e innovación	Este indicador mide el gasto estatal destinado a ciencia, tecnología e innovación.	COZCYT
		Número de investigadores en Zacatecas miembros del S.N.I.	Este indicador exhibe el número de investigadores de Zacatecas con nivel SNI (Sistema Nacional de Investigadores).	CONACYT
		Número de investigadores por cada 10,000 habitantes	Este indicador exhibe el número investigadores en Zacatecas por cada 10,000 habitantes.	COZCYT
		Empresas en Zacatecas inscritas en el RENIECYT	Este indicador contabiliza el número de empresas que tienen vinculación o que realizan actividades de investigación científica y tecnológica, desarrollo tecnológico y producción de ingeniería básica o productos de base tecnológica, inscritas en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas.	IMCO
		Monto de apoyo financiero para innovaciones en empresas.	Este indicador se refiere a las empresas beneficiadas por apoyos en materia de innovación.	COZCYT
		Patentes solicitadas por millón de habitantes	Este indicador exhibe el número de patentes solicitadas por residentes de Zacatecas ante el IMPI por millón de habitantes.	Instituto Mexicano de Propiedad Intelectual (IMPI)
4.2	Fomento de una sociedad y una economía del conocimiento	Porcentaje de Familias con acceso a Internet	Es la proporción de hogares respecto al total con acceso a internet en sus viviendas.	IMCO
		Porcentaje de estudiantes de ciencias básicas e ingenierías sobre el total de la matrícula	Este indicador mide el porcentaje de estudiantes de ciencias básicas e ingenierías sobre el total de la matrícula de estudiantes de nivel superior.	CONACYT

4.3	Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales	Posición del estado en el subíndice "Manejo Sustentable del Medio Ambiente"	Este subíndice califica tanto el estado de conservación ambiental como la tasa de degradación de los principales activos ambientales y la interacción de éstos con las actividades productivas y de consumo.	IMCO
		No. Áreas naturales bajo esquema de protección	Este indicador mide el número de áreas naturales consideradas como protegidas en el estado de Zacatecas.	SEPLAN Jalisco
4.4	Preservación y regeneración del Medio Ambiente	Toneladas de basura depositadas adecuadamente en cumplimiento a la norma "NOM-083-SEMARNAT-2003"	Este indicador se refiere a la cantidad de toneladas de residuos depositadas adecuadamente en cumplimiento a la norma "NOM-083-SEMARNAT-2003".	SEPLAN Jalisco
		Programas vigentes de Ordenamiento Ecológico Territorial	El indicador de ordenamiento ecológicoterritorial es el instrumento de política ambiental cuyo objeto conocer el número que programas que nos permitan regular o inducir el uso de suelo y las actividades productivas con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación.	SEPLAN Jalisco
4.5	Administración sustentable del agua	Volumen tratado de Aguas Residuales	Es el volumen total de aguas residuales tratadas por segundo por mil habitantes.	IMCO
		No. mantos acuíferos atendidos para su recarga	Este indicador mide la cantidad de mantos acuíferos atendidos para su recarga, que por el cambio climático han disminuido sus niveles de agua.	CONAGUA
		Porcentaje de aguas residuales tratadas en todo el estado	Este indicador se refiere al porcentaje de aguas procesadas en plantas de tratamiento para satisfacer los requisitos de calidad en relación a la clase de cuerpo receptor a que serán descargadas.	CONAGUA
		No. de Participantes en actividades de Cultura del Agua	Este indicador nos mida la cantidad de habitantes del estado de Zacatecas que han recibido información y capacitación acerca del uso eficiente y responsable del agua.	CEAPA
4.6	Energías Alternativas para el Desarrollo	Número de empresas en energía renovable.	Este indicador mide el número de empresas que se dedican a la generación de energía renovable.	COZCYT
		Cantidad de Energía Renovable Generada	Este indicador nos mide la cantidad de energía renovable almacenada en el estado.	COZCYT

EJE 5. ZACATECAS JUSTO		Indicador de Impacto: ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO		
No.	Estrategia	Indicador	Descripción	FUENTE
5.1	Abatimiento a la pobreza y marginación	Índice de Ingresos	Es un indicador que nos ayuda a medir el ingreso medio mensual en los hogares.	INEGI
		Proporción de la Población con ingreso Per Cápita inferior a 1.25 USD diario	El indicador mide el porcentaje de la población que cuentan con un ingreso per cápita a un dólar diario.	PNUD
		Pobreza Multidimensional	La medición multidimensional de la pobreza contempla tres espacios analíticos: bienestar económico, derechos sociales y contexto territorial, que se traduce en: ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y el grado de cohesión social	CONEVAL
		Ingreso Corriente Per Cápita	El indicador nos mide el ingreso corriente de cada individuo que representa el flujo de entradas, no necesariamente monetarias (puede incluir los productos recibidos o disponibles en especie, entre otros), que le permiten a los hogares obtener los satisfactores que requieren, sin disminuir los bienes o activos que poseen.	CONEVAL
		Tasa de Pobreza Alimentaria	Este indicador mide la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.	CONEVAL
		Índice de Marginación	El índice de marginación es una medida según el impacto global de las carencias que padece la población, como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas.	CONAPO
		Tasa de Pobreza de Patrimonio	Este indicador nos mide la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aunque la totalidad del ingreso del hogar sea utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.	CONEVAL
5.2	Combate a la desigualdad y atención a grupos vulnerables	Índice de Rezago Social	Es un índice que incorpora indicadores de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos, de calidad y espacios en la vivienda, y activos en el hogar.	CONEVAL
		Tasa de Pobreza de Capacidades	Este indicador mide la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines.	CONEVAL
		Coefficiente GINI	El Coeficiente de Gini se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos de la población.	CONAPO
5.3	Educación de calidad para un Zacatecas moderno y productivo	Índice de Educación	Es un indicador que nos refleja el nivel escolar de la población zacatecana, ya que contempla el índice de alfabetización y el índice de asistencia escolar. El índice de educación se mide por el adulto alfabetización tasa (con ponderación de dos tercios) y la combinada primaria, secundaria y terciaria tasa bruta de matrícula (con un tercio de ponderación)	PNUD
		Tasa de Analfabetismo	Es el porcentaje de la población de 15 años y más que no sabe leer ni escribir un texto breve y sencillo sobre un tema relativo a su vida cotidiana, ni posee el dominio del cálculo básico.	SEP
		Índice de Rezago Educativo 15-39 años	La Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM) establece que la población con carencia por rezago educativo es aquella que cumpla alguno de los siguientes criterios: 1. Tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal. 2. Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa). 3. Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).	SEC
		% de PC en hogares	Este indicador nos da información sobre el porcentaje de Hogares con acceso a internet	IMCO
		Grado Promedio de Escolaridad	Este indicador se refiere al número promedio de grados escolares aprobados por la población de 15 años y más. Puede considerarse como un patrón de medida, ya que ha sido diseñado en tal forma que permite una comparación internacional.	IMCO
		Promedio General de la Prueba Enlace	La prueba ENLACE se aplica en todas las escuelas de Educación Básica del país para obtener información diagnóstica del nivel de logro académico que los alumnos han adquirido en temas y contenidos vinculados con los planes y programas de estudio vigentes.	SEP
		Promedio General de la Evaluación PISA	Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes, es una prueba desarrollada por la Organización para la cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Desde 1997, PISA se aplica cada tres años a jóvenes de 15 y 16 años, en más de 60 países del mundo.	OCDE

5.4	Salud y Seguridad social para todos	Tasa de incremento de los asegurados al IMSS	Este indicador se refiere al registro del total de trabajadores asegurados en el Estado de Zacatecas emitido por el Instituto Mexicano del Seguro Social.	IMSS
		Porcentaje de la Población que tiene acceso a los Servicios de Salud	El Artículo 4° de la Constitución establece que toda la población mexicana tiene derecho a la protección de la salud. En términos de la Ley General de Salud (LGS), este derecho constitucional se refiere al derecho de todos los mexicanos a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud (artículo 77 bis1 de la LGS). A partir de estos criterios, se considera que una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud cuando: No cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.	CONEVAL
		No. de Familia atendidas en el Seguro Popular	Este indicador se refiere al número de familias que se atienden por el Sistema Nacional de Protección Social en Salud, conocido comúnmente como Seguro Popular	Servicios de Salud
		Salario promedio diario de cotización ante el IMSS	Este indicador se refiere al sueldo promedio diario de trabajadores que cotizan en el IMSS expresado en Salarios Mínimos de la Zona C.	IMSS
		Esperanza de vida	La esperanza de vida es la media de la cantidad de años que vive una determinada población en un cierto periodo de tiempo. Se divide en masculina y femenina.	CONAPO
		Tasa de Mortalidad Materna	Muertes maternas, expresadas por cada 100.000 nacidos vivos. La muerte materna se define como la muerte de una mujer durante el embarazo o dentro de 42 días después de finalizado el embarazo, independientemente de la duración y el lugar, debido a causas vinculadas o agravadas por el propio embarazo o su atención pero no debido a causas accidentales o incidentales.	UNICEF and UNFPA and the World Bank (2010)
		Tasa de Mortalidad de niños menores de cinco años	Probabilidad entre 1000 de morir entre el parto y los cinco años de edad, sujeto a las actuales tasas de mortalidad específicas para la edad	ONU-DAES
5.5	Infraestructura Social y vivienda para el bienestar	Disponibilidad de Agua Potable en vivienda	Se consideró como indicador el porcentaje de hogares de disponibilidad de agua potable .	IMCO
		Calidad y espacios de la vivienda	Este indicador nos ayuda a evaluar calidad del material de las viviendas y espacios de la vivienda	CONEVAL
		Disponibilidad de drenaje en vivienda	Se consideró como indicador el porcentaje de hogares de disponibilidad de agua potable .	SIDESC
		Población según tipo de vivienda habitada	Es el indicador que nos manifiesta la población total según tipo de vivienda habitada: Casa, Departamentom azotea, etc.	SIDESC
		Ocupantes en vivienda particular	Porcentaje de la Población que cuenta con vivienda Propia	INEGI
5.6	Cultura para el fortalecimiento de nuestra identidad	Disponibilidad de museos por 10,000 habitantes	Este indicador se refiere a la disponibilidad de museos por cada 10,000 habitantes en el Estado, para que la población cuente con diversas opciones de exposiciones museísticas.	Instituto Zacatecano de Cultura "Ramón López Velarde"
		No. asistentes a eventos culturales	Este indicador se refiere a los asistentes aproximados en las presentaciones realizadas en el estado de Zacatecas de las diferentes disciplinas artísticas.	Instituto Zacatecano de Cultura "Ramón López Velarde"
		Porcentaje de la población que asiste a bibliotecas públicas	Este indicación nos muestra el porcentaje de la población que asiste a las bibliotecas públicas.	SEC
5.7	Deporte para un desarrollo integral y armónico	Índice de Obesidad	Este indicador nos ayuda a medir la obesidad de la población zacatecana.	OMS
		No. de Asistentes a instalaciones deportivas	Este indicador nos refleja la cantidad de asistentes a las instalaciones deportivas del Instituto del Deporte Zacatecano.	Instituto del Deporte Zacatecano
		Tasa de incremento de participantes deportivos en eventos federados, escolares y la olimpiada nacional	Este indicador busca medir la tasa de incremento de deportistas zacatecanos en los eventos federados, escolares y la olimpiada nacional.	Instituto del Deporte Zacatecano
		Tasa de incremento de infraestructura deportiva	Este indicador busca medir la tasa de incremento de la infraestructura de las instalaciones deportivas ofrecidas por el gobierno del estado.	Instituto del Deporte Zacatecano

Sin bien es cierto, este punto lo hicimos meramente descriptivo de lo propuesto en los Indicadores del Plan Estatal de Desarrollo 2011 - 2016, es importante mencionar que ha faltado incluir mediciones importantes en el eje Zacatecas Unido, como por ejemplo del programa agenda desde lo local, pudiéramos rescatar alguna medición importante que nos permita evaluar el impulso al desarrollo integral de los municipios del país, algunos indicadores del IMCO y el CIDE. En Desarrollo Rural Sustentable, del eje Zacatecas Productivo, omitimos incluir mediciones relacionadas con el adecuado manejo del medio ambiente (agua, control de agroquímicos, compostas orgánicas, entre otros). Los indicadores de rendición de cuentas del eje 2 Zacatecas Unido, nos dan la posibilidad de medir el grado de cumplimiento de la estrategia para lograr una mejor administración pública: eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo el índice de corrupción y buen gobierno de Transparencia Mexicana, nos permite registrar la corrupción en servicios públicos ofrecidos, el índice de gobierno eficiente y eficaz de IMCO, nos permite medir el desempeño de la administración pública en sus intentos por satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a bienes y servicios públicos. Existen varios indicadores de participación ciudadana, que nos permite registrar el porcentaje de la población interesada en los asuntos públicos, los interesados en la participación en los asuntos gubernamentales y la participación electoral entre otros. Si bien aquí plasmamos todos los indicadores propuestos, y por el solo hecho de ser indicadores y publicarlos no abona a la rendición de cuentas, sino hay que medirlos, y tomar decisiones correctivas para mejorar la ejecución de las políticas públicas, contar con presupuestos más efectivos, pero sobre todo, que benefician las acciones a quienes se debe rendir cuentas. Es de recalcar la necesidad de construcción del andamiaje institucional que nos permita presentarlos y hacerlos valer a través de mejores mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, para una mejor orientación en la toma de decisiones directivas.

2.5 MÉXICO ESTATAL 2011

México Estatal 2011, es un documento que forma parte del proyecto Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México, coordinado por Guillermo M. Cejudo y Alejandra Ríos Cázares del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y financiado con recursos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México (PNUD), provenientes del Centro de Gobernabilidad de Oslo. El proyecto busca contribuir a la generación de capacidades y al fortalecimiento del gobierno democrático en las 32 entidades federativas mexicanas mediante la construcción de indicadores objetivos que sirvan como insumos para evaluar la gestión pública y los mecanismos de rendición de cuentas. México Estatal inició con un proceso de reflexión y discusión con académicos y miembros de la sociedad civil para generar documentos conceptuales y metodológicos para el análisis del desempeño de los gobiernos estatales en especial en seis áreas: calidad de gobierno, rendición de cuentas, educación, salud, fomento económico y seguridad ciudadana.

“En 2010 se emprendió un amplio proceso de recopilación de información (una vez más con el apoyo de investigadores de distintas regiones del país) que serviría de sustento para la posterior construcción de una base de datos y de dossiers sobre el desempeño y los resultados de la actividad de los gobiernos estatales. Este dossier forma parte de una colección de documentos analíticos que, con base en la información obtenida en 2010, presenta un diagnóstico sobre cómo es la calidad de las estructuras administrativas de los gobiernos estatales, cómo rinden cuentas a sus ciudadanos y cómo desempeñan sus responsabilidades en las políticas de salud, educación, promoción económica y seguridad ciudadana. Las entidades federativas en México enfrentan importantes retos para la consolidación de gobiernos efectivos, eficientes y responsables, pero el número y la magnitud de estos desafíos no son equivalentes en todos los estados. Es necesario contar con un diagnóstico preciso de las fortalezas y debilidades institucionales de los estados para poder iniciar acciones de reforma institucional. Si bien existen problemas comunes a todo el país, la diversidad que caracteriza a los estados de

la República (tan sólo en recursos públicos) obliga a repensar la viabilidad de implementar con un mismo esquema reformas necesarias para procurar gobiernos responsables (y responsivos) que velen por los derechos universales de los ciudadanos. A la fecha no existe una fuente de información consolidada y objetiva sobre el funcionamiento de las instituciones políticas estatales en México. Más aún, la trayectoria accidentada del federalismo mexicano en las décadas recientes ha generado una distribución de competencia poco clara entre los distintos ámbitos de gobierno. El propósito de México Estatal es ofrecer información sobre los gobiernos estatales y su desempeño en dos áreas transversales (calidad de gobierno y rendición de cuentas) y cuatro sustantivas de política pública (educación, salud, fomento económico y seguridad ciudadana). Se busca generar y divulgar información comparable entre las entidades federativas que permita a analistas y funcionarios diagnosticar efectivamente la situación de un estado (tanto general como respecto a indicadores específicos) para identificar puntos críticos susceptibles de mejora, así como posibles fuentes de prácticas extrapolables". (Cejudo y Cázares, 2011: 10)

Estas acciones deben provocar un efecto de emulación en las entidades de la república. Fue el Estado de Zacatecas el primero en someterse a esa evaluación y lo cual provocará una mejor estructuración de las políticas públicas, que servirá como base para la elaboración de políticas y toma de decisiones presupuestarias.

El Dossier del Proyecto "México Estatal", es una evaluación que integra 180 variables sobre la situación actual del estado y la transparencia en la administración gubernamental. Las 180 variables e indicadores contenidos en el dossier permiten ubicar y comparar a Zacatecas con otras entidades del país. Según lo plasmado en el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 y las acciones del gobierno, nos dejan claro que el Lic. Miguel Alonso Reyes, está decidido a impulsar la participación ciudadana y dispuesto a medir su desempeño conforme a estudios y objetivos elaborados por instituciones independientes, con reconocida capacidad técnica y moral, como lo es el PNUD, el CIDE y Transparencia Mexicana. Eso implica lograr avanzar hacia un ejercicio eficaz y eficiente de los

recursos públicos, con procesos de planeación y evaluación de objetivos, orientados a expandir las libertades de las personas para lograr una vida prolongada, saludable y creativa, para generar oportunidades y promover el desarrollo equitativo y sostenible.

En lo particular, considero, que la política evaluativa, debe ser de largo aliento, debe ser una política de Estado. Resulta magnífico que el mandatario actual ponga mucho énfasis en evaluar su gobierno, pero cuando el gobierno cambie de conductor, no nos garantizará que hará lo mismo. Para ello es indispensable, construir desde la estructura gubernamental, organismos garantes de la rendición de cuentas y no estar a la expectativa de la voluntad del gobierno en turno. Que el propósito último sea aportar elementos de análisis e información útil que deriven en un federalismo más eficaz y un régimen democrático capaz de atender las demandas de los ciudadanos.

En este capítulo presentamos una orientación descriptiva sobre la estructura de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas en el Estado de Zacatecas, hicimos referencia a entidades relacionadas con ello, como lo son: la Secretaría de la Función Pública, la CEAIP, la Auditoría Superior, el Tribunal de cuentas y el proyecto México Estatal en su medición a Zacatecas. El modelo propuesto de rendición de cuentas para el Estado de Zacatecas, lo desarrollaremos en los siguientes capítulos.

CAPÍTULO III

EL PED 2011-2016 PROPUESTAS Y METAS PARA LA EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

3.1 EL PED Y EL CRUCE CON LOS ORDENAMIENTOS NACIONALES E INTERNACIONALES



FUENTE: PED 2011-2016. Elaboración propia.

Los 5 ejes del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2013 encuadran dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo y su respectiva coherencia con la Plataforma Electoral común 2010-2016 de la “Alianza Primero Zacatecas”, como lo muestra la siguiente Matriz de cruce con ordenamientos nacionales e internacionales:

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2011-2016					
	ZACATECAS SEGURO	ZACATECAS UNIDO	ZACATECAS PRODUCTIVO	ZACATECAS MODERNO	ZACATECAS JUSTO
PLATAFORMA ELECTORAL COMÚN 2010-2016 DE LA "ALIANZA PRIMERO ZACATECAS", INTEGRADA POR LOS PARTIDOS, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, Y NUEVA ALIANZA.	X	X	X	X	X
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012	X	X	X	X	X
PNUD	X	X	X	X	X

FUENTE: PED 2011-2016. Elaboración propia.

Este Plan Estatal de Desarrollo, integró de manera central en sus metas y retos la incesante lucha por conquistar el Desarrollo Humano pleno. Allí se plasmó la manera en la cual el gobierno pretende transformar las aspiraciones en hechos, por lo que se revisa periódicamente para su adecuación y sobre todo para determinar si las acciones emprendidas abonan a su cumplimiento.

La tercera ola democratizadora en América Latina ha provocado la introducción de nuevos temas en la agenda de la política comparada, como lo es el de las instituciones y mecanismos de rendición de cuentas establecidos en las democracias. En los últimos años se han impulsado un número considerable de iniciativas en torno a esta temática, habida cuenta de su relevancia para la calidad de la democracia. A la actualidad es muy reconocido que un mal desempeño de los mecanismos de control del poder político conducen a serios problemas para

una democracia, tales como la corrupción o arbitrariedad en las decisiones públicas.

En Zacatecas, aún no hemos podido contestar ¿cómo se puede medir y evaluar la calidad de la rendición de cuentas?, si bien es cierto la red de rendición de cuentas, el CIDE, IMCO y Transparencia Mexicana han elaborado infinidad de propuestas de política pública que mejoren este aspecto, aún falta la construcción del andamiaje institucional que nos permita hacerlo. El control del poder político, es un tema que ha recorrido la historia de la teoría política, ha estado presente como preocupación por cómo mantener al gobierno y los políticos bajo control, cómo evitar sus abusos, cómo someterlos a ciertas reglas y límites de conducta. Un fragmento de The Federalist Papers resulta particularmente ilustrativo de esta preocupación: “al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres y para hombres la gran dificultad estriba en esto: primero, establecer un gobierno capaz de controlar a los gobernados y, después, que se controle a sí mismo” (Madison, et al, s.f.).

En las sociedades más democráticas es en donde ha sido más desarrollada e institucionalizada la idea del control político, que constituye uno de los elementos básicos que caracterizan a una democracia. Incluso en las concepciones más mínimas de democracia, las elecciones constituyen el procedimiento a través del cual castigan o recompensan la gestión de los gobiernos, pero son mecanismos ineficientes de rendición de cuentas, según Alberto Azis, Jorge Alonso, Luis Carlos Ugalde entre otros. En los últimos años el concepto de rendición de cuentas se ha convertido en un término de uso recurrente por los académicos y la clase política, en el que expresan la idea del control político. En pocas palabras, basta mencionar que la rendición de cuentas hace referencia a la posibilidad de obligar a los políticos y funcionarios a que justifiquen e informen sobre sus decisiones, su comportamiento y sean sancionados para que reparen los daños ocasionados, buscando la manera de solventar las deficiencias de los mecanismos actuales en su aplicación.

La rendición de cuentas es una tarea que parece ser sencilla a simple vista, incluso es una de las estrategias claramente definidas en el PEDZ 2011-2016. Una mejor administración pública, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo el concepto en realidad es complejo, y su definición práctica y operación suponen la muy elaborada articulación de un amplio conjunto de normas, actores, instituciones y procedimientos. Solicitar la rendición de cuentas es fácil, pero operar y diseñar una política pública con ese propósito es más complejo, y se vuelve complejo no sólo por la cantidad de elementos y actores a considerar, sino por la oposición de la clase política y autoridades a avanzar en esta materia.

3.2 ZACATECAS UNIDO

De los cinco ejes planteados en el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016, hemos considerado hacer especial énfasis en el segundo eje, Zacatecas Unido, esto debido a que es el eje en el cual descansan las líneas estratégicas para una mejor administración pública, con transparencia, eficiencia y rendición de cuentas, y esto nos permitirá hacer un análisis de los “deseos” o lo planes del gobierno que elaboró el PEDZ.

Según lo establecido en el eje, Zacatecas Unido tiene como objetivo general fortalecer la gobernabilidad democrática y la unidad en el estado, haciendo realidad la participación activa de toda la ciudadanía en el quehacer gubernamental.

Sus líneas estratégicas ofrecen una mejor administración pública, con transparencia y rendición de cuentas, pues considera que la administración pública debe someterse de manera constante a procesos de mejora continua que de respuesta a las demandas de la sociedad, que ofrezca agilidad en los procesos internos y maximicen los recursos humanos, financieros y materiales. Este eje temático y sus respectivas líneas estratégicas pretenden garantizar la fiscalización, transparencia, rendición de cuentas y el combate a la corrupción

como componentes indispensables de un ejercicio de gobierno eficiente y democrático, pero lamentablemente consideramos que con el sistema vigente de transparencia y rendición de cuentas, este propósito será difícil de alcanzar por la ineficacia e ineficacia que se presentan.

Otra de sus estrategias pretende la implementación de un sistema de planeación que involucre la gestión por resultados y la evaluación del desempeño en la administración pública, esto deberá permitir la implementación de un sistema de gestión por resultados, la automatización de los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación de la gestión pública, lo cual sería no será posible realizarlo con el sistema vigente de Transparencia y Rendición de Cuentas, si no se cambia el diseño institucional.

Como línea de acción, declara impulsar reformas del marco legal existente en materia de transparencia y rendición de cuentas *sobre la autonomía de los órganos, sobre sus facultades sancionadoras, la reducción de los tiempos de la entrega de la información*, entre otras. Consideramos trascendental la autonomía de los órganos de fiscalización, sin embargo, sólo esta enunciado, no hay indicios de que pueda ser una realidad en el corto o mediano plazo, por falta de voluntad política, sin embargo con este estudio daremos una aproximación a la construcción de un Sistema Estatal de Rendición de Cuentas.

Otra de sus estrategias pretende lograr la gobernabilidad participativa e incluyente para la construcción de una nueva ciudadanía, de lograrlo podríamos avanzarle significativamente en una nueva forma de gobernar con la participación de la sociedad civil, que permita legitimar las acciones de conducir a la sociedad entre la sociedad y el gobierno, lo que habla de un cambio de modo de gobernar que transita de las forma de unilateralidad gubernamental hacia formas de interdependencia gubernamental - social. Los tiempos de dominación de una clase sobre el gobierno o los de dominación suprema del gobierno sobre la sociedad dependiente deben terminar, eso permitirá construir una nueva relación y un nuevo equilibrio entre la sociedad y el gobierno. Algunas otras estrategias son

lograr la equidad entre los géneros, fomento a la participación de la sociedad civil organizada, inclusión de la comunidad migrante, coordinación eficiente con los municipios y diálogo responsable y comprometido con los Poderes del Estado, todas ellas enfocadas a generar una sinergia que motive no sólo una nueva actitud de servicio por parte del gobierno, sino una mayor participación de la sociedad, ya que la población del Estado está deseosa de alcanzar el desarrollo pleno.

El eje Zacatecas Unido, también se encuentra alineado a la plataforma electoral común 2010-2016, que firmaron los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, así como al Plan Nacional de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en los puntos que se resumen en la siguiente tabla:

Matriz de cruce con ordenamientos nacionales e internacionales

	Eje 2. Zacatecas Unido						
	Una mejor Administración Pública: eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.	Gobernabilidad participativa e incluyente para la construcción de una nueva ciudadanía.	Equidad entre los géneros.	Fomento a la participación de la sociedad civil organizada.	Inclusión plena de la comunidad migrante.	Coordinación eficiente con los municipios.	Diálogo responsable y comprometido con los Poderes del Estado.
PLATAFORMA ELECTORAL COMÚN 2010-2016 DE LA "ALIANZA PRIMERO ZACATECAS", INTEGRADA POR LOS PARTIDOS, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, Y NUEVA ALIANZA.	Participación de la sociedad. Punto 3	Participación de la sociedad. Punto 2 y 3.	Equidad entre los géneros. Punto 1, 2, 3, 4, 5, 7, 9, 10	Participación de la sociedad. Punto 2	Migración. Punto 1, 2, 4, 5. Igualdad social y derechos humanos. Punto 1	Federalismo. Punto 2	Equilibrio de Poderes. Punto 1
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012	Eje 5. Democracia Efectiva y política exterior responsable. Promover la rendición de cuentas, el diálogo y la formación de acuerdos.		Eje 3. Igualdad de oportunidades	Eje 5. Democracia Efectiva y política exterior responsable.	Eje 5. Democracia Efectiva y política exterior responsable. En intenso proceso de migración de personas, que pasan por todo tipo de peligros y vicisitudes para llegar a su destino allende las fronteras mexicanas, es un enorme reto para la política exterior.		Eje 5. Democracia Efectiva
PNUD	El planteamiento central dentro del concepto de desarrollo, pone fuerte énfasis en la libertad política, la opinión pública, la rendición de cuentas y la práctica democrática. La rendición de cuentas es necesaria para traducir la democracia en desarrollo humano.	La gobernabilidad es una prioridad normativa.	La equidad constituye un principio base en el concepto de desarrollo humano.	La información sobre las preferencias y posibilidades de implementación debe recabarse de grupos diversos, y debe contemplar a todos los sectores de la sociedad civil.			

“Como producto de los objetivos planteados en este Eje, Zacatecas Unido, se plantean las siguientes metas estratégicas, que responden a las más urgentes necesidades expresadas por la población zacatecana en la consulta popular:

- *Posicionarnos por encima de la media nacional en los distintos índices de competitividad, con respecto a los demás estados.*
- *Implementar un sistema de gestión por resultados en el gobierno del estado.*
- *Implementar un sistema de evaluación del desempeño en el gobierno del estado que contenga indicadores específicos.*
- *Implementar un sistema automatizado del proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación de la gestión pública.*
- *Establecer una agenda de diálogo semestral con los poderes del Estado.*
- *Crear y actualizar el 100% de los reglamentos de leyes.*
- *Transversalizar la perspectiva de género en todas las dependencias e instancias de la Administración Pública Estatal y Municipal, estableciendo los mecanismos para contribuir a su adopción; a través del diseño y ejecución de Políticas Públicas encaminadas a la igualdad entre mujeres y hombres.*
- *Crear e implementar seis Centros Regionales de Atención y Prevención de la Violencia Contra las Mujeres.*
- *Fortalecer el financiamiento para el desarrollo económico de las mujeres, otorgando 2000 créditos con mejores condiciones de financiamiento.*
- *Llegar a la media nacional en el Índice de Potenciación de Género, que mide la participación relativa de las mujeres en la toma de decisiones políticas, el acceso tanto a oportunidades profesionales como a la toma de decisiones económicas y el acceso a recursos económicos.*
- *Implementar un programa sobre Atención, Procuración y Administración de Justicia con perspectiva de género.*
- *Otorgar el 100% de certificados de derechos de uso a los usuarios de los bienes inmuebles federales en resguardo de las asociaciones religiosas.*
- *Implementación al 100% de la guía interna de protección civil en bienes inmuebles de culto público. “ (PED: 2011-2016: 82)*

Como podemos apreciar, las metas estratégicas del Eje Zacatecas Unido, sólo incluye en materia de rendición de cuentas, la implementación de un sistema de

evaluación del desempeño, que contenga indicadores específicos, así como un sistema automatizado de evaluación de la gestión pública, sin embargo, jamás se compromete en mejorar posiciones respecto del Índice Nacional de Corrupción y Bien Gobierno, ese indicador que mide el uso de 35 servicios públicos básicos, que nos permiten evaluar la frecuencia con la que ocurren los actos de corrupción en los tres niveles de gobierno. El cual haremos énfasis en el siguiente apartado, en que te haremos un análisis comparativo sobre los números del Estado de Zacatecas en Transparencia y Rendición de Cuentas, respecto de otras entidades del país.

3.3 ¿COMO ESTAMOS EN TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS?

La rendición de cuentas, en los últimos años, ha tomado relevancia en el desarrollo de metodologías de evaluación. Lo cual nos ayuda a tomar decisiones informadas, de interés público, cuya finalidad busca crear mejores niveles de confiabilidad y ajustes a la realidad cambiante de la administración pública estatal.

El Instituto Mexicano para la Competitividad, desde el año 2008, ha venido evaluando la calidad de la información presupuestal de los estados sobre la base de un catálogo de buenas prácticas. Esta evaluación se ha convertido en un punto de referencia para las mejores prácticas en la calidad de la información presupuestal y de finanzas públicas. La medición se hace con el denominado Índice de Información Presupuestal Estatal y tiene como propósito mejorar la calidad de información de los presupuestos estatales, para impulsar la lucha contra la opacidad en el manejo del dinero público. A través del cumplimiento de los criterios para desglosar la información y uso de clasificaciones homologadas, es posible un uso de lenguaje que permita ciudadanizar los presupuestos de una manera más efectiva.

La transparencia presupuestal, es fundamental para generar confianza entre la sociedad civil, las empresas y el gobierno, eso nos permite saber cuánto, cómo y en qué se va a gastar el dinero público. A raíz de este proyecto de evaluación, los

estados han cambiado la forma de mostrar al ciudadano el gasto de los recursos públicos de una manera estructurada y clara.

Derivado de ello, en el último estudio realizado sobre el ejercicio 2012, son 19 de los 31 estados y el Distrito Federal, los que reprobaron en transparencia, según el Instituto Mexicano para la Competitividad, en el índice de información presupuestal estatal. Según el estudio, más de la mitad de los estados que conforman la República Mexicana, reprobaron en materia de transparencia presupuestal al obtener calificaciones por debajo de los 60 puntos, y en promedio una calificación de 56 por ciento, sobre una base de cero a 100. Esas 19 entidades, registraron una evaluación inferior al promedio. Los principales factores que llevaron a los estados a tener una evaluación reprobatoria sobre la información de contabilidad presupuestal, fueron la opacidad, poca transparencia y las malas prácticas administrativas.

Aunado a ello, consideramos que la falta de transparencia y la corrupción han venido desfalcando a los estados. Los gobernadores han diseñado una mala estrategia financiera, se han endeudado y no planificaron como iban a pagar, pues han llegado a comprometer las partidas federales de hasta tres años, como los casos de Coahuila y Tabasco, que incluso han cometido actos evidentemente ilegales a la luz pública. Las auditorías y los mecanismos de control no han funcionado para evitar estos desmanes.

El estado de Tabasco, en el Índice de Información Presupuestal Estatal 2012, obtuvo la calificación más baja, sólo 24 por ciento. Además, por si fuera poco, su ex gobernador, Andrés Garnier, llegó al poder en 2006 con sólo 500 millones de pesos en deuda, y al 2013 la deuda asciende a 10,135 millones de pesos.

El Estado de Coahuila, es otro caso especial, que cuando el priista Humberto Moreira llegó al poder en 2005, el Estado tenía una deuda de 300 millones de pesos y hoy los coahuilenses deben a los bancos más de 36,500 millones de pesos, según datos de la SHCP.

No son los únicos casos, en Jalisco, Michoacán, Chiapas y en cualquier punto cardinal de la República Mexicana y sin importar la filiación partidista de los gobiernos, el crecimiento sin freno, la discrecionalidad y la duda de corrupción del endeudamiento se convirtieron en una amenaza para los estados. Según una entrevista realizada a Arturo González de Aragón, ex Auditor Superior de la Federación, según un informe de la SCHP, asegura que son 11 de los 32 estados los que concentran más del 70% de las obligaciones financieras estatales²², con lo cual podemos asegurar en algunos años de seguir así, correría peligro el desarrollo de los Estados que usan las partidas federales para cumplir con sus obligaciones corrientes, como los sueldos de los funcionarios, las facturas de electricidad, en lugar de invertir en servicios sociales o tejido productivo.

También las entidades como: Tamaulipas, Sonora, Chiapas, Querétaro, Coahuila, Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Baja California Sur, Hidalgo, Yucatán, Quintana Roo, Morelos, Tlaxcala, Zacatecas, Oaxaca, Baja California y Veracruz, son las peormente evaluadas.²³ Según el estudio, los mayores problemas de opacidad en los gobiernos estatales fueron en temas relacionados con la deuda, como los plazos de su contratación o la tasa de interés con la que se adquiere. Sin embargo, el nivel de pasivos es sano aún, aunque los casos de Chiapas y Coahuila, que en sus últimas administraciones registraron un crecimiento importante de sus compromisos financieros, pueden poner en riesgo la estabilidad de sus entidades. González de Aragón también asegura en la misma entrevista, que la deuda de las entidades federativas asciende a 404 mil 410 millones de pesos al primer semestre de 2012, el equivalente a 14 veces el presupuesto de la Universidad Nacional Autónoma de México o seis veces mayor que los recursos del Seguro Popular.

La impunidad de la que se aprovechan quienes ahogaron a sus Estados es un problema grave, por lo que uno de los principales retos del país para mantener la

²² Transparencia y rendición de cuentas México: ¿Estado corrupto? Arturo González de Aragón. 2 de marzo de 2012

²³ Índice de Información Presupuestal Estatal 2012.

estabilidad financiera es combatiendo la impunidad. Lo ocurrido con el endeudamiento de los Estados, sin hacer análisis de los Municipios, deja en claro la disfuncionalidad del sistema de justicia que permite que sucedan estas cosas sin consecuencias para los responsables, que más allá de las corruptelas, lo que aquí ha venido fallando son los mecanismos de control en los tres niveles de gobierno, por lo que consideramos que es un conflicto político asociado a un déficit en la rendición de cuentas. Sin considerar el Distrito Federal, en nuestro país, los 31 estados eran soberanos de pedir tanta deuda como autoricen sus respectivos congresos locales, hasta la recientemente aprobación del límite de endeudamiento, los gobiernos locales tendrán un tope a la deuda que contraten, además de que tendrán prohibido contratar cualquier préstamo en los últimos tres meses de su administración y estarán obligados a publicar el total de sus adeudos en un registro único público, con ello se modifica disposiciones de la Constitución materia de disciplina financiera de estados y municipios.

Según los resultados del Índice Nacional de Corrupción y Bueno Gobierno, que elabora Transparencia Mexicana, son alarmantes los factores que afectan a la sociedad mexicana, pues estamos sumidos entre la impunidad, la opacidad gubernamental y costosa deshonestidad de funcionarios públicos, una realidad que nos está condicionando a un atraso permanente. En la actualidad la corrupción ha florecido en medio de la opacidad y sus rastros son pocos, sin embargo, es preciso medirla para poder enfrentarla y buscar los mecanismos para hacerlo. Para ello, Transparencia Mexicana, ha realizado el análisis a través de la construcción del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010, a partir de encuestas realizadas en los 32 estados de la República que incluyó la evaluación de 35 servicios públicos básicos, registrando las frecuencias con la que ocurren actos de corrupción en los tres niveles de gobierno. Los resultados del estudio realizado en el 2010 fueron los siguientes:

1. Fueron más de 200 millones de actos de corrupción en el uso de los 35 servicios básicos.

2. En promedio las mordidas costaron 165 pesos a cada hogar mexicano.
3. Se pagaron más de 32 mil millones de pesos en sobornos por el uso de esos 35 servicios públicos.
4. Los hogares que reportaron el pago de mordidas destinan 11% a ese rubro.
5. Los trámites que mayor incremento registraron corrupción fueron los sobornos para trabajar en la vía pública o vender, evitar que un agente de tránsito se lleve un vehículo al corralón o que impongan una multa, recuperar auto robado, evitar ser detenido en el ministerio público, introducir objetos prohibidos en alguna aduana, garita, retén o puesto fronterizo.

Según el último informe sobre el índice de Percepción de la Corrupción 2013, que también elabora Transparencia Internacional, en nuestro país, siete de cada diez ciudadanos consideran que la corrupción de autoridades y policías ha aumentado significativamente en los últimos dos años y es la misma ciudadanía la que reconoce haber cometido sobornos en uno de cada tres casos. El Informe es el resultado de una encuesta aplicada entre ciudadanos de 114 países del mundo. En el caso del continente americano, fueron 14 las naciones que participaron. De acuerdo a los resultados del estudio, México y Argentina son los dos países en los que más del 70% de sus ciudadanos consideran que los niveles de corrupción han aumentado considerablemente.

El estudio también revela, que los mexicanos son de los que más pagan en sobornos, uno de cada tres. La razón por la que se paga un soborno, el 52 % refiere a que lo pagan para agilizar el trámite y el 34 % lo hizo porque era la única forma de obtener un servicio.

En los últimos años se han creado importantes instituciones: la Auditoría Superior de la Federación y sus equivalentes en los estados, el Instituto Federal de Acceso a la Información y sus réplicas en las entidades federativas, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Instituto Nacional para la

Evaluación de la Educación, se han formado un gran número de organizaciones civiles que vigilan políticas públicas diversas. Sin embargo, la transparencia y la rendición de cuentas dejan mucho que desear por los niveles de corrupción e impunidad que nos tienen asfixiados. Aunado a todos ello, hay quienes afirman, como Arturo González de Aragón²⁴, Auditor Superior de la Federación de 2002 a 2009, que la democracia está secuestrada por los intereses mezquinos de los partidos políticos, en la que la Cámara de Diputados parece ser un foro de recreo para entorpecer la gobernabilidad, en el que los partidos políticos sólo practican la política del ‘agandalle’. Considera que no se requieren más normas ni nuevos organismos, sino generar un entramado institucional articulado, concreto y con objetivos bien definidos con el fin de construir una política integral de rendición de cuentas del Estado mexicano.

Lo que atenta contra el interés nacional son la opacidad, la corrupción y la impunidad. Eso daña a México y a los ciudadanos. No puede haber un Estado fuerte sin transparencia, “no hay seguridad pública sin transparencia, no hay derecho a la educación y a la salud sin transparencia, no hay derecho a un desarrollo sustentable y no hay combate a la corrupción sin transparencia”

3.4 LAS METAS Y OBJETIVOS DEL PED 2011-2016 EN MATERIA DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Gracias a la transparencia y al derecho de acceso a la información pública, sabemos del escaso cumplimiento de la transparencia y rendición de cuentas de estados, municipios sobre los cuantiosos recursos federales que reciben y el desmedido endeudamiento contraído, que afecta seriamente las finanzas de futuras administraciones y el desarrollo de las generaciones por venir.

Es gracias a la rendición de cuentas que conocemos de la calidad de la educación en México, derivado de las evaluaciones aplicadas en la prueba ENLACE por el

²⁴ Transparencia y rendición de cuentas México: ¿Estado corrupto? Arturo González de Aragón. 2 de marzo de 2012.

gobierno mexicano, y la evaluación PISA²⁵, que aplica la OCDE. Cuyos resultados son decepcionantes y explican el atraso del país y lo ubican entre las naciones menos preparadas de los países líderes de las mayores economías del mundo.

Según lo establecido en el PED 2011-206, la evaluación y seguimiento del mismo Plan, estaría a cargo del COPLADEZ, el cual estableció los mecanismos y procedimientos de evaluación necesarios para realizar la tarea. Sin embargo, pese a que se gritó a los cuatro vientos, que por primera vez se habían planteado de forma específica las metas e indicadores que permitirían evaluar el impacto y el cumplimiento de las estrategias derivadas del Plan y se establecieron 130 indicadores de referencia, para medir lo proyectado, mismos que publicaron en el Documento del PEDZ. A más de tres años de la presente administración, y de la publicación del PEDZ 2011-2016, no se ha instrumentado, un mecanismo propio de evaluación de las acciones del Gobierno Estatal, que permita evaluar lo plasmado en el PEDZ, se plantearon estrategias novedosas pero no se ha construido el andamiaje institucional de una real rendición de cuentas por parte del Gobierno Estatal. Lo programado en el PEDZ al final de cuentas consideramos que va en contra de lo que proponen organismos internacionales de fiscalización como la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, pues el COPLADEZ es un órgano dependiente del Ejecutivo, el que evalúa las acciones, por lo que las acciones buenas acciones plasmadas en el plan, sólo han quedado en buenas intenciones. No existe participación de la ciudadanía, y sólo el COPLADEZ evalúa, es juez y parte al mismo tiempo, planea y evalúa lo planeado, las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a evaluar no intervienen, los sindicatos y empresarios no participan, las organizaciones y partidos políticos tampoco. La propuesta plasmada en el PEDZ no fue muy clara y poco novedosa, pues no proyecta el impacto en el combate a la corrupción, ni como fortalecer la rendición de cuentas, cómo alentar la participación ciudadana. Consideramos que es imposible lograr una gobernanza democrática, con un instrumento de evaluación tal como lo plantea el PEDZ sin la participación de los ciudadanos y que dependa del ejecutivo. Las metas del PEDZ, establecidas en materia de

²⁵ Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos.

rendición de cuentas son muy enunciativas, pero no especifican los instrumentos de evaluación.

Según las metas y objetivos proyectados en el PEDZ, no son suficientes para fortalecer la rendición de cuentas, la transparencia y la fiscalización en el Gobierno Estatal, y deja muy al descubierto nuestra muy débil democracia. No ha existido, ni existe a la fecha un mecanismo que garantice la transparencia y rendición de cuentas en el Estado de Zacatecas. El PEDZ es limitado en el tema. Se requiere del fortalecimiento de las instituciones responsables y de los instrumentos y mecanismos existentes en estas materias. Por ello, debemos reflexionar las decisiones que hagan posible la consolidación de una rendición de cuentas efectiva. El PEDZ no debiera ser sólo un documento político de buenas intenciones, si no deberíamos considerarlo como lo que es, un instrumento normativo, de cumplimiento obligatorio para la administración pública estatal, el documento rector de la planeación, por lo que debe ser el punto de partida y la piedra de toque de la rendición de cuentas. Según el mandato constitucional, el PEDZ es una fuente inexcusable de derechos exigibles por la ciudadanía.

Es de urgencia, cambiar el diseño institucional con la intención de desaparecer la impunidad que alimenta la creciente corrupción en la que vivimos y que tanto afecta al estado de derecho. Debemos fortalecer al CEAIP, la ASEZ, la CEDH, el Instituto Electoral, los órganos reguladores del gobierno estatal, a través del otorgamiento de autonomía constitucional que requieren para el cumplimiento de sus responsabilidades, que le otorguen facultades de sanción para hacer cumplir las leyes de acceso a la información pública, la fiscalización de los ejercicios, los derechos humanos, la competencia, comunicaciones, protección al consumidor, entre otros. Es preciso conocer lo que los gobiernos hacen bien, hacen mal o dejan de hacer. La designación de los titulares de cumplir y hacer cumplir la ley , debe propiciar la participación de las universidades, investigadores, la sociedad civil, que aseguren privilegiar a los perfiles profesionales para desarrollar las actividades, evitando la intromisión de los partidos políticos en las designaciones, que de fin al cuotismo y al cuatismo de intereses particulares, que terminan utilizando como marionetas.

Se debe promover la creación de observatorios ciudadanos que representen los intereses de la sociedad, que vigilen el comportamiento, la actuación y evalúen los resultados del desempeño de las instituciones públicas, de tal manera que incidan en la opinión pública, que exijan a los partidos políticos y sus candidatos proyectos de gobierno con visión de Estado, que abonen al colectivo, que siempre establezcan formulas que hagan posible la gobernabilidad, y evitar la parálisis política de pasado inmediato, que afectaron el desarrollo del país.

Las metas, objetivos y los indicadores de los programas que se derivan del PEDZ, no provén información pública accesible y verificable ni a la ciudadanía ni al gobierno. Es preciso comentar que en los programas sectoriales, no incluyen un paquete evaluativo presupuestario, el cual debiera ser la base de un sistema de evaluación de procesos y resultados que permita alinear incentivos e incorporar previsiones de seguimiento y evaluación que hagan posible informar y justificar a la ciudadanía sobre las decisiones que toma en tiempo real. Es muy importante, así como ocurrió con el “Pacto por México”, ese gran acuerdo suscrito por las principales fuerzas políticas del país, que privilegien el interés superior, estableciendo consecuencias severas para los responsables de su incumplimiento, con el fin de asegurar la atención de los grandes problemas nacionales como una verdadera política de Estado. El PEDZ es un dispositivo directivo para un gobierno con capacidad de conducción social, económica y política de la sociedad a la que sirve. Es preocupante que en las metas estratégicas del PEDZ son insuficientes para abordar una política pública articulada, completa y coherente de rendición de cuentas. Pese a grandes esfuerzos aún no hemos logrado forjar los consensos necesarios para construir los procesos legislativos y administrativos indispensables para completar una política pública exitosa en la materia.

El cumplimiento del PEDZ no es responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo, aunque el mayor peso de la responsabilidad recae en él, porque cuenta con mecanismo Institucionales y políticos para orientar su implementación, pero el Congreso Local es el encargado de revisar y aprobar el presupuesto con base en

las metas establecidas en el Plan, porque política pública no presupuestada, sólo queda en una política pública de buenas intenciones, y es ahí en el presupuesto, en donde se reflejan las verdaderas intenciones de los gobiernos y es en ese sentido, que el Congreso Local, a través de la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas, debe intensificar su labor en el cumplimiento del gasto público y el monitoreo de las acciones derivadas del PEDZ.

CAPÍTULO IV

HACIA UN MODELO DE EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ESTADO DE ZACATECAS

4.1 LA TAREA PENDIENTE

Según los trabajos emprendidos de la Red por la Rendición de Cuentas (RRC), esa red que *“nace de la confluencia entre la investigación académica, el periodismo de fondo, la acción de la sociedad civil y la responsabilidad institucional.”*²⁶ Que manifiestan estar *“comprometidos con el diseño, la puesta en marcha y el seguimiento de una verdadera política de rendición de cuentas en México.”*²⁷ Han propuesto y documentado que en la *“administración pública del país hay un grave déficit en materia de archivos y acceso a la información, problemas en la gestión y asignación presupuestal, hay fuertes deficiencias en los procedimientos de integración presupuestaria del país, y una desconexión entre los mecanismos de evaluación, el sistema de responsabilidades y los resultados de los programas”*²⁸ Ellos consideran que la diversidad de criterios utilizados y la fragmentación institucional, en nuestro país, no logran generar resultados comparables sobre la gestión pública, ni producir efectos eficientes en el combate a la corrupción, ni el control eficaz de las políticas públicas. Consideran que existen graves problemas en el proceso de adquisiciones y contrataciones y amplios espacios de discrecionalidad en la asignación de recursos públicos.

“La fragmentación institucional entre los distintos órganos de gobierno y entre los poderes de la unión ha impedido la puesta en marcha de una política articulada que garantice a la sociedad – y al propio gobierno – el conocimiento exacto de la situación en la que se encuentra la gestión pública en cada uno de sus momentos

²⁶ Red por la Rendición de Cuentas, <http://rendiciondecuentas.org.mx/>

²⁷ Auditoría Superior de la Federación. Hacia una política de rendición de cuentas en México. 2011, Sergio López Ayón, Mauricio Merino, Lourdes Morales.

²⁸ Idem.

y el uso de medios oportunos para evitar y corregir desviaciones, imprecisiones o actos de negligencia y corrupción, antes de que estos ocurran.”²⁹ “Tenemos pendiente el desarrollo de un sistema estatal de rendición de cuentas, que permita al menos un sistema de información y de acceso a los datos que permita monitorear y evaluar la administración pública en tiempo real. La existencia de paquetes evaluativos presupuestarios que nos permitan vincular el uso de los recursos con la gestión cotidiana y sus resultados, un sistema de responsabilidad para premiar o sancionar a los servidores públicos en función de procesos y resultados, y un sistema de vigilancia social cotidiana eficiente.”³⁰

La RRC ha insistido en que la gestión de la información gubernamental cuente con sistemas archivísticos automatizados que permitan controlar los procesos documentales y, a través de ellos, la administración pública en su conjunto. Es preciso fortalecer el desarrollo de sistemas de información en todas las dependencias del gobierno Estatal y contribuir a la actualización de ese sistema en los municipios. Los programas que deriven del PED deben estar orientados a procesos y resultados medibles, así como considerar la articulación de los seis ejes mínimos que forman parte de la gestión pública: La Transparencia, archivos, contabilidad gubernamental, control interno, evaluación y fiscalización.

Hoy en día, el sentido de las evaluaciones ha terminado por anularse y dispersarse debido a la multiplicidad de indicadores que existe actualmente y a la falta de estandarización de metodologías de medición. El nuevo sistema de rendición de cuentas debe ser preciso, con indicadores muy concretos y sin dispersión, que se encuentren vinculados a los presupuestos ejercidos para poder producir resultados verificables con sus respectivos procesos estandarizados con mejores prácticas y así lograr la comparabilidad de la gestión pública de cada organismo en función de sus méritos.

²⁹ Red por la Rendición de Cuentas. Consulta para el PND 2013-2018

³⁰ Auditoría Superior de la Federación. Hacia una política de rendición de cuentas en México. 2011, Sergio López Ayón, Mauricio Merino, Lourdes Morales.

Se tiene pendiente un nuevo sistema de responsabilidades que garantice el buen desempeño de los funcionarios que tengan a su cargo la ejecución del PED. Se deben definir claramente las atribuciones y responsabilidades de cada funcionario ya que en el gobierno Estatal, no existe un catálogo de puestos claramente definido que opere de manera eficiente.

Está pendiente un sistema de vigilancia social con la participación ciudadana en tres dimensiones para la rendición de cuentas: en el acceso a la información, en la justificación de la toma de decisiones y en las consecuencias. Por ello debemos desarrollar una nueva forma de vinculación entre el gobierno y la sociedad, que vaya más allá de las exposiciones retóricas. Se deben definir los alcances de la participación ciudadana, que evite la dispersión de esfuerzos sociales, por lo que se deben poner a disposición de la ciudadanía, los mecanismos y procedimientos que conviertan su colaboración en una contribución a la eficiencia y el cumplimiento eficaz de los resultados, haciendo uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicación, que permita obtener la retroalimentación ciudadana de manera exitosa.

Los elementos y atributos que se proponen constituyen los instrumentos básicos de la planeación democrática que mandata el ordenamiento legal, y nos permitirá potenciar los alcances y mejorar los resultados de lo planeado.

4.2 SISTEMA ESTATAL DE RENDICIÓN DE CUENTAS

En los últimos años se ha ido consolidando una política pública basada en el ejercicio de Derechos, la existencia de instituciones de control y equilibrio horizontal, una ciudadanía con instrumentos de participación y una estructura normativa e institucional en transición. Contamos con un andamiaje institucional que permite prospectar la confección de un Sistema Integral de Rendición de Cuentas.

La creación de un Sistema Integral de Rendición de Cuentas para el Estado de Zacatecas, implica en primera instancia la articulación de normas, instituciones, procesos y mecanismos que permitan contar con un dispositivo de acceso a

información, evaluación, seguimiento de las acciones y políticas de gobierno, y por otro, que las decisiones y los recursos invertidos, puedan estar sujetos a la máxima publicidad y a la acción comunitaria, social, ciudadana para corregir cualquier desviación. En Zacatecas contamos con varias acciones, políticas, instituciones y marcos normativos que articulados pueden crear un Sistema Integral de Rendición de Cuentas. La clave se centrará en la articulación de estas instancias y la posibilidad de realizar cambios de diseño institucional para realizarlo.³¹

Ahora tenemos que crear un espacio de articulación interinstitucional que permita generar un programa de fortalecimiento a la rendición de cuentas donde se incluyan al menos los siguientes elementos:

- Normas claras sobre el ejercicio del gasto público (contabilidad, auditoría y fiscalización)
- Vinculación en materia de acceso a la información pública y transparencia a los mecanismos de control y fortalecimiento del gobierno abierto.
- Normas relativas al régimen de responsabilidades.
- Mecanismos de evaluación y control, tanto del ejercicio del gasto público como de la política pública.
- Mecanismos de inclusión y participación ciudadana.

Este trabajo es una aproximación a la construcción de un Sistema Estatal de Rendición de Cuentas, proponemos la creación de un espacio interinstitucional de discusión, reflexión y articulación para ir planificando y haciendo las adecuaciones pertinentes, mismo que podría estar integrado por la actual Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Administración, Secretaría de Finanzas, la

³¹ En los primeros capítulos contamos con un breve análisis que nos permite identificar y conocer el estado en que se encuentran instituciones, marcos normativos y acciones para con ello partir y proponer un diseño institucional de Rendición de Cuentas.

Coordinación General Jurídica, la Legislatura del Estado, la Auditoría Superior del Estado y el Consejo Estatal de Acceso a la Información Pública.

Existen evidencias serias de que la estructura institucional para la rendición de cuentas no ha sido funcional y requieren reformas que modernicen la administración pública y combatan la corrupción. Los relevantes actos de corrupción de funcionarios de la administración de la perredista Amalia García, y en la cual se realizaron demandas penales en contra de funcionarios, no llegaron a sus últimas consecuencias por falta de un sistema funcional. El uso patrimonialista de los dineros fiscales se ha convertido en un modo habitual de obrar entre quienes están en el gobierno. La función pública se ha ejercido con inmoralidad. Una auditoría de la entonces Contraloría interna, realizada al 2% del presupuesto ejercido en el gobierno estatal arrojó evidencias de conductas ilícitas, se reportaron casos de adjudicación sin licitar, adquisiciones de bienes y servicios soportados con facturas falsas o alteradas, se detectó que el gobierno entregó dinero público en calidad de préstamo a particulares, políticos y empresarios que nunca lo pagaron. Se encontraron gastos injustificados por más de 120 millones de pesos para contratación de varios artistas que se presentaron en eventos organizados por las autoridades. Se acreditó la compra de casi 3 mil 500 botellas de mezcal “Don Antonio Aguilar”, con un costo de 83 mil dólares cuya adquisición fue ordenada por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, en un estado con alto grado de marginación y pobreza, el DIF debería apoyar mejor a las familias en lugar de embriagarlas. Al día de hoy nadie ha respondido por esos actos indebidos, por la debilidad de las instituciones encargadas de la rendición de cuentas.

En Zacatecas la estructura presenta debilidades importantes ya que los órganos que se ocupan de la rendición de cuentas están subordinados políticamente. Ahora pretendemos impulsar un adecuado diseño del sistema de control y vigilancia de los servidores públicos, que permitan cumplir con eficiencia y eficacia las acciones del gobierno para fortalecer la confianza de los ciudadanos en el espacio público.

En cuanto acceso a la información pública, es necesario vincular la infraestructura que se ha generado durante los últimos años como resultado del ejercicio del derecho a procesos de control, evaluación y seguimiento de la política pública. En relación a los mecanismos presupuestales se requiere de la inclusión ciudadana para determinar las prioridades presupuestales, fortalecer los mecanismos de seguimiento y hacer mucho más accesible la información que permita a la sociedad saber del ejercicio de recursos y su destino. Debemos armonizar los marcos legales con el proceso de compras en línea y en tiempo real. El nuevo sistema de rendición de cuentas deberá fortalecer la fiscalización particularmente para resarcir los casos en que se haya comprobado daño al patrimonio. Se deben Implementar mecanismos de control ciudadano, cuya función principal sea corregir las irregularidades a partir de la evaluación y seguimiento a las acciones públicas. En la actual administración se encuentran intactos los mecanismos de rendición de cuentas, por lo que proponemos realizar cambios radicales en ellos.

Pertenecemos a una generación de mexicanos que hemos vivido desde finales del siglo, cambios políticos significativos en el largo proceso de transición a la democracia, los cuales han sido caracterizados por la pluralidad en la representación nacional y la distribución del poder en los estados y municipios, así como la creciente participación ciudadana.

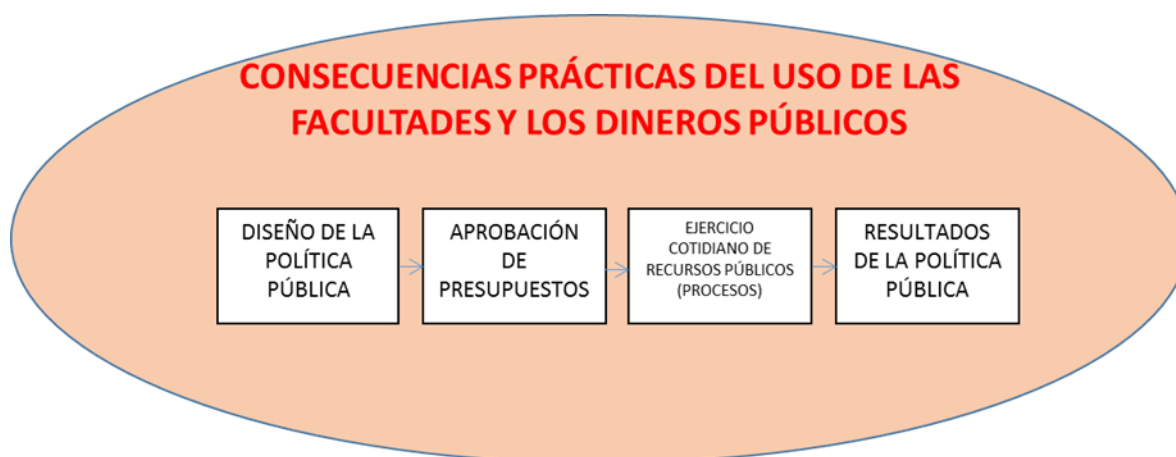
A inicios del siglo hubo importantes cambios institucionales en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, sin embargo los esfuerzos de evaluación de políticas y fiscalización, no han sido suficientes para lograr una política completa, articulada y coherente de rendición de cuentas en Zacatecas, no hemos logrado los efectos suficientes en la eficacia de los gobiernos, en el diseño más eficiente de políticas, ni en la lucha contra la corrupción, debido a que han sido aislados los esfuerzos de una idea armoniosa y coherente sobre el significado y los alcances de la rendición de cuentas.³²

³² En la actualidad los niveles de corrupción se estiman en 9% del PIB. Zacatecas ocupa el No. 8 de los menos corruptos, según la encuesta nacional de corrupción 2013.

El Pacto por México, firmado por el PRI, PAN y PRD, se concibió como un gran acuerdo político nacional para dar certeza al país y promover las reformas estructurales requeridas para avanzar por el camino correcto. Lo mismo deberíamos proyectar en Zacatecas. Los actores políticos que promovieron este acuerdo político, económico y social han afirmado la importancia que tiene la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas que contribuyan a impulsar el crecimiento económico y el bienestar social.

Por lo que podemos ver, esta propuesta contribuirá a crear un contexto de exigencia pública para construir una política de rendición de cuentas articulada, completa y coherente en nuestro país, y si somos capaces de homologarlo también el gobierno del Estado de Zacatecas y sus municipios. En base a ello, pretendemos construir nuestro propio Sistema Estatal de Rendición de Cuentas, pero con una clara articulación y coherencia con el Sistema Nacional, el cual describiremos a continuación.

El sistema que pretendemos desarrollar, buscará entrelazar secuencialmente el diseño de las políticas, con la aprobación de los presupuestos, el ejercicio cotidiano de los recursos públicos, la evaluación abierta de los procesos y resultados, y las consecuencias prácticas del uso de las facultades y los dineros públicos. Con ello pretendemos garantizar las condiciones para tener una administración pública honesta, abierta y eficaz.



Fuente: Elaboración Propia

Es preciso hacer un análisis completo sobre el problema de la corrupción, que lo seguimos viendo como un fenómeno que se da entre individuos que incumplen la Ley para obtener provechos personales ilegítimos y no como consecuencia de la discrecionalidad de las decisiones y la captura de los puestos y presupuestos públicos;³³ Debemos *“estudiar metodológicamente los factores que inciden en la corrupción; que pueden ser económicos, apoyados en las teorías de Bhagwati, Krueger y Susan Rose – Ackerman, que conciben a los políticos como buscadores y capturadores de rentas, es decir que estos aprovechan para beneficio propio las estrecheces que se generan en el llamado mercado político, o a través del enfoque de Robert Klitgaard, para identificar los factores de corrupción mediante la fórmula **C=M+D-Orc**, lo que significa: corrupción es igual a monopolio de las decisiones, más discrecionalidad, menos obligación de rendir cuentas”*.³⁴ La opinión de la Red por la Rendición de Cuentas, *“ha sido que la corrupción no es un accidente aislado sino la consecuencia de esas formas de captura, y que no pueden combatirse de manera eficaz persiguiendo solamente a los individuos que han cometido faltas si no construyendo garantías y creando incentivos para conjurar esas conductas”*.³⁵ No debemos pasar por alto las causas principales que dan origen a la corrupción, ni dejar intactos los procedimientos de captura de los puestos y presupuestos públicos.

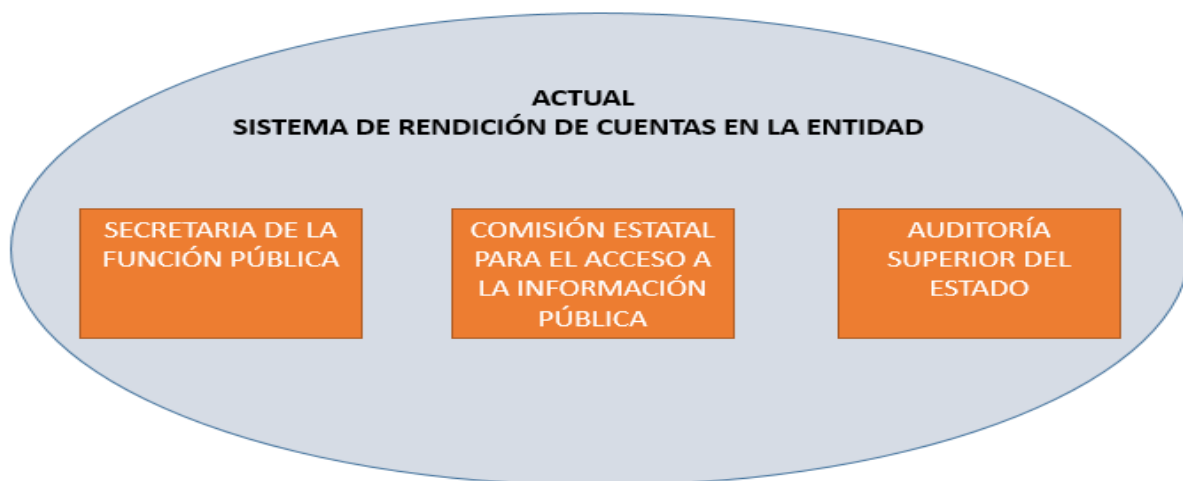
Proponemos algunas adecuaciones en la Legislación en el Estado de Zacatecas para alinear nuestros instrumentos en la entidad a los nacionales en materia de corrupción y transparencia.

³³ Pareciera que nos enfocamos únicamente a las consecuencias de la corrupción y no en su significado y las causas que la provocan.

³⁴ “Mitos y realidades de la Comisión Nacional Anticorrupción”, escrito por Mario Ismael Amaya Barrón.

³⁵ Red por la Rendición de Cuentas. 13 de septiembre de 2012

ESTRUCTURA ACTUAL DEL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ESTADO DE ZACATECAS



Fuente: Elaboración propia.³⁶

CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE DEL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS



CARACTERÍSTICAS

- Depende del Poder Ejecutivo
- Vigila que los servidores públicos estatales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones;
- Sanciona a los que no lo hacen así;
- Promueve el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno estatal
- Dirige y determina la política de compras públicas del gobierno estatal;
- Coordina y realiza auditorías sobre el gasto de recursos del gobierno estatal;
- Coordina procesos de desarrollo administrativo;

³⁶ Es la conformación actual del Sistema de Rendición de Cuentas en el Estado de Zacatecas a marzo de 2014.

- Coordina la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del gobierno estatal;
- Evalúa la gestión de las dependencias del gobierno estatal que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos;
- Valida los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables;

ALCANCE

SERVIDORES PÚBLICOS E INSTITUCIONES DE GOBIERNO DEL ESTADO DEPENDIENTES DEL PODER EJECUTIVO.

COMISIÓN ESTATAL DE ACCESO A
LA INFORMACIÓN PÚBLICA

CARACTERÍSTICAS

- Organismo público descentralizado de la administración pública estatal, con autonomía presupuestaria, operativa y de decisión;
- Encargada de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información y resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de los sujetos obligados.
- Está integrada por tres comisionados que son elegidos de tres ternas propuestas por el Titular del Poder Ejecutivo Estatal y ratificados por la Legislatura del Estado.
- Los comisionados duran en su encargo siete años, son renovados en forma escalonada y no pueden ser reelectos.

ALCANCE

LOS PODERES EJECUTIVO, LEGISLATIVO, JUDICIAL, LOS GOBIERNOS MUNICIPALES, LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO

CARACTERÍSTICAS

La ASE es un organismo semiindependiente bajo la tutela la Comisión de Vigilancia de la Legislatura Local, aunque no es un organismo autónomo, si goza de autonomía técnica y de gestión. La comisión de Vigilancia actúa como una especie de órgano de dirección de la misma. Desafortunadamente en su diseño institucional, los ciudadanos están excluidos de participación y existe poca apertura al público.

Tiene como objeto fundamental la revisión de las cuentas públicas y el avance de la gestión financiera de los entes fiscalizables, que permite determinar la eficacia, eficiencia, economía y transparencia con que se han utilizado los recursos públicos.

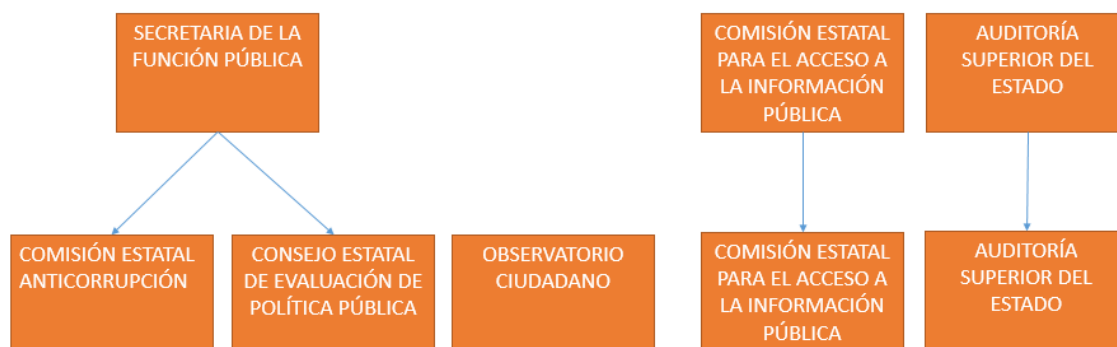
ALCANCE

CUENTA PÚBLICA DEL GOBIERNO ESTATAL Y LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO

La evaluación de las políticas públicas, en el Gobierno del Estado, está a cargo de la Unidad de Planeación un parte, y otra la realiza la Secretaria de la Función Pública, en sí, no está claramente definido el ente responsable de la Evaluación y Seguimiento de las políticas pública.³⁷

³⁷ La Unidad de Planeación diseña, da seguimiento y evalúa, la política pública, lo cual podría en sesgar un análisis objetivo, pues depende el ejecutivo.

PROYECTO DE RESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS DEL ESTADO DE ZACATEAS



La propuesta consiste en reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas,³⁸ para reorganizar la operación de varias áreas del Gobierno del Estado, tal como ocurrió a nivel federal, implican la desaparición de la Secretaría de la Función Pública (SFP), para la creación de la Comisión Estatal Anticorrupción y el Consejo Estatal de Evaluación de Políticas Públicas. La Secretaría de la Función Pública, se le desprenderá el brazo derecho que tiene como instrumento anticorrupción, para constituir la Comisión Estatal Anticorrupción, que será un órgano con autonomía constitucional, mientras que las funciones de desarrollo administrativo, auditoría preventiva y servicio civil de carrera, entre otras, pasarán a la Secretaría de Administración, por lo que se ampliarán sus facultades, la Declaración Patrimonial, la simplificación, auditorías preventivas y modernización administrativa y la demás tareas de la Secretaría de la Función Pública que no estén relacionadas con el combate a la corrupción, se deberán trasladar a la Secretaría de Finanzas del Gobierno Estatal. Las funciones de evaluación que han venido desempeñando en la Secretaría de la Función Pública, en la Unidad de Planeación y el COPLADEZ, pasarán al nuevo Consejo

³⁸ Ley publicada en el Suplemento al Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el sábado 4 de agosto de 2012 y vigente a partir del 1 de enero de 2013. Misma que proponemos modificar nuevamente.

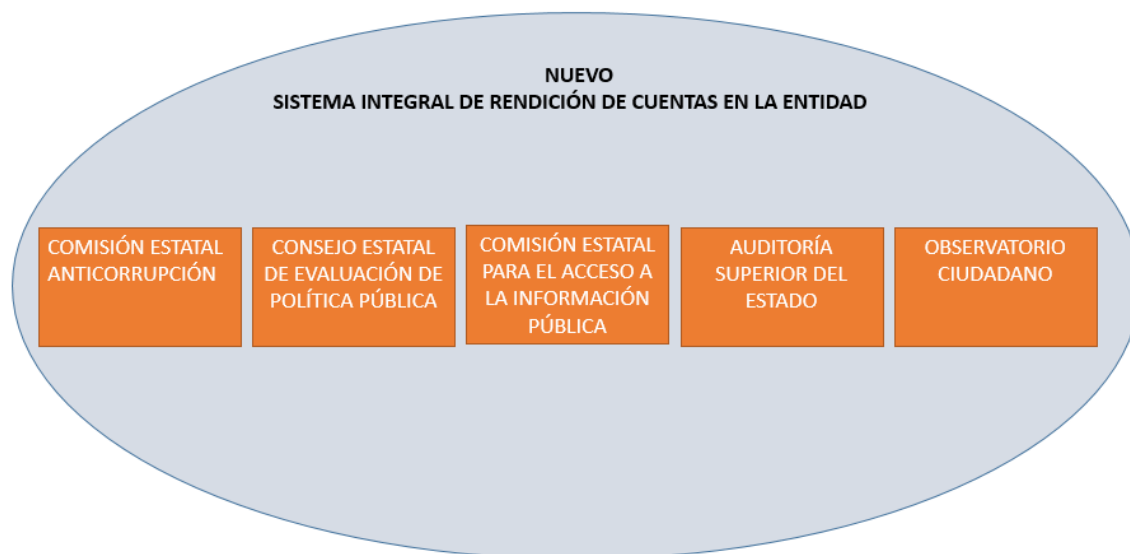
Estatad de Evaluación de Políticas Públicas. El cual se pretende regular mediante Decreto del Titular del Poder Ejecutivo Local. También se deberá crear una instancia ciudadana para vigilar la utilización de los recursos públicos. Se ampliarán facultades a la Auditoría Superior del Estado, y al Consejo Estatal para el Acceso a la Información Pública.

Estos cambios incluyen un sistema de sanciones o de incentivos asentado en el debido proceso, dirigido por un tribunal independiente del Poder Ejecutivo, que garantice el sistema de responsabilidades públicas que está en la base de la rendición de cuentas. La propuesta debe contener una mudanza de los procesos administrativos vigentes que han permitido la captura de los puestos públicos, el uso insuficiente de los métodos de evaluación de políticas y de desempeño de los funcionarios públicos, la desviación de los sistemas de compras, adquisiciones, contrataciones de los gobiernos y el uso discrecional de las deudas, los fideicomisos y los recursos públicos transferidos a organizaciones, sindicatos y partidos que no forman parte de la administración pública, pero si son usufructuarios de los dineros públicos.

La propuesta retoma la importancia de combatir la fragmentación institucional, normativa e institucional, que siempre ha minado la eficacia de la administración pública mexicana. Se pretende generar una norma explícita para vincular la aprobación anual de los presupuestos públicos con paquetes evaluativos presupuestarios, que den cuenta de los procesos y de los resultados que se esperan obtener de los recursos públicos asignando con toda claridad los montos, los plazos, la información y las personas que han de asumir la responsabilidad de ejercer atribuciones, recursos, caso por caso y antes de que los presupuestos sean aprobados y no después como ocurre ahora.³⁹

³⁹ Con la participación de la sociedad civil, lograremos grandes avances en la observación de las acciones del gobierno.

SISTEMA INTEGRAL DE RENDICION DE CUENTAS EN EL ESTADO DE ZACATEAS



La corrupción no es un accidente producido por personas corruptas, sino la consecuencia de un sistema que debe modificarse desde sus raíces. A continuación describiremos las particularidades de cada órgano después de la propuesta de modificación.

1. Creación de una comisión estatal contra la corrupción

En el país se aprobó la creación de un sistema nacional contra la corrupción que instituya una comisión nacional y comisiones estatales, con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades por actos de corrupción. La nueva institución destinada a combatir la corrupción debe desarrollar definiciones correctas sobre las causas que producen el fenómeno para atacarlas desde una posición de autonomía constitucional. Los titulares de la institución deben ser nombrados, por la Legislatura del Estado, con mucho cuidado para evitar los sesgos partidarios y lograr que actúen sobre las causas y consecuencias más apremiantes que impiden el uso honesto, abierto y

eficaz de los asuntos públicos.⁴⁰ Se debe considerar que las sanciones no sólo se aplican o imponen, si no también se ejecutan, por lo que debe señalarse expresamente en la fase del procedimiento sancionador, a cargo de la comisión Estatal Anticorrupción.

Los procedimientos para combatir la corrupción serán: el procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos y el procedimiento penal; sin embargo se puede combatir por medio del procedimiento de responsabilidad resarcitoria⁴¹, el procedimiento civil para la reparación del daño y la responsabilidad patrimonial del Estado. Se debe crear una Ley de la Comisión Estatal Anticorrupción que describa con detalle sus facultades, integración procedimientos para sancionar y toma de decisiones por mayoría; se debe precisar que dicha comisión aplicará la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, en lo que as u competencia aplique, sin invadir funciones de la ASEZ. Aquí se establecerán los supuestos de faltas administrativas (actos u omisiones) que originan la corrupción, los procedimientos, las sanciones y su ejecución.⁴² Si la investigación de la comisión Estatal anticorrupción resultara la comisión de un hecho (acto u omisión) constitutivo de delito en materia de corrupción, se debe dar vista al Ministerio Público competente, según corresponda; además se debe indicar que en los casos de corrupción las responsabilidades administrativas no prescriben en un plazo inferior a los 5 años y señalar que todo acto de corrupción es grave y una vez iniciada la investigación procede a la suspensión temporal del servicio público.

La comisión estatal anticorrupción, deberá tener las siguientes características:

- a. Esta comisión especializada en el combate a la corrupción será colegiada, con autonomía, personalidad jurídica con patrimonio propio.
- b. Sus comisionados serán elegidos de entre personas especializadas en materia de corrupción; contará con un presupuesto Estatal Anual; tendrá

⁴⁰ La comisión estatal anticorrupción debe ser un organismo autónomo, no un tribunal formalmente hablando, por lo que sus resoluciones pueden atacarse ante juzgados de distrito en materia administrativa.

⁴¹ Como el que lleva la auditoría superior del Estado.

⁴² Las resoluciones administrativas de la comisión no deben ser consideradas sentencias, puesto que esta instancia no es un tribunal administrativo.

facultades para solicitar la colaboración de autoridades federales, estatales y municipales, de todas las áreas necesarias para comprobar actos ilícitos cometidos por servidores públicos.

- c. La comisión tendrá atribuciones legales para presentar denuncias, se abran procesos penales y se castigue la corrupción, dando vista al Ministerio Público; así mismo, podrá actuar como una instancia coadyuvante.
- d. La comisión será un órgano que centralice las funciones contra la corrupción, que venía desarrollando la Secretaría de la Función Pública.
- e. La comisión deberá actuar con mayor eficacia en el combate de faltas administrativas y conductas de corrupción de los servidores públicos e incluso de ciudadanos.
- f. Las sanciones que emita la comisión podrán ser impugnadas ante juzgados especializados.
- g. Se faculta a la comisión para que pueda interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, para defender su esfera de competencias de posibles injerencias indebidas de otros órganos, federales o estatales.
- h. La comisión no estará impedida para realizar sus investigaciones por el secreto bancario, fiduciario y fiscal.

2. Creación del Consejo Estatal de Evaluación de Políticas Públicas

Para avanzar en la rendición de cuentas, es que aquí proponemos la creación de un Consejo de Evaluación de las acciones de Gobierno Estatal, que nos sirva como fuente de información consolidada y objetiva sobre el funcionamiento de las instituciones políticas en el Gobierno del Estado de Zacatecas, y que esté vinculado a la toma de decisiones presupuestaria. Así mismo, pese a que el Plan Estatal de Desarrollo contemple acciones proyectadas a mejorar las condiciones de vida de la población zacatecana, el Consejo nos permitirá comprobar los resultados, que en ocasiones pudieran ser buenos y estar abonándole al horizonte colectivo, y en otras tendrían que corregir el rumbo para mejorar los resultados. En

estos tiempos de alternancia y competencia electoral, la rendición de cuentas se ha convertido no sólo en una demanda social, si no en una necesidad de los gobiernos para saber lo que hacen bien o mal. La planeación de calidad se ha convertido en un componente de importancia. No es suficiente con proyectar acciones a través del Plan Estatal de Desarrollo, los Programas Sectoriales o Programas Operativos Anuales, lograr una Planeación Democrática o una política pública bien diseñada, si no hay que proveer de herramientas que nos permita cerciorarnos de que lo planeado está abonando al horizonte colectivo y está provocando los resultados deseados, de esa manera completar el círculo virtuoso, para lograr un ejercicio más democrático del poder, y hacer más eficiente y eficaz el uso de los recursos públicos.

El Consejo Estatal de Evaluación de Políticas Públicas, deberá ser un organismo con autonomía, que brinde asesoría científica-técnica en materia de evaluación de políticas públicas y genere información objetiva sobre el impacto de las acciones del Gobierno Estatal y sus municipios en la sociedad zacatecana y permita mejorar la toma de decisiones presupuestales, será otro organismo independiente y autónomo al igual que la Comisión Estatal Anticorrupción, solo que ésta última se enfocará en actos indebidos de corrupción y el Consejo de Evaluación de Políticas públicas evaluará el impacto de las políticas en el beneficio de la sociedad. Los esfuerzos se enfocarán a diseñar una Institución que tenga capacidad técnica para generar, concentrar y validar información objetiva sobre calidad de gobierno, rendición de cuentas y áreas de política pública como Educación, Salud, Seguridad Ciudadana y Competitividad Económica cuya discusión y análisis de cada una de estas políticas se articulará de una lógica de concatenación entre insumos, procesos y productos, de la misma manera se evaluará el grado de cumplimiento de las metas establecidas en los Planes Estatales de Desarrollo de la administración gubernamental. El consejo medirá las acciones que realizan las diferentes dependencias del gobierno, sobre los temas antes mencionados, aquí se detallará la información sobre los resultados de la aplicación de políticas públicas y su impacto social. Por lo que establece como su propio objeto tal cual lo hace el CONEVAL a nivel Federal los siguientes:

- Normar y coordinar la evaluación de las acciones del Gobierno Estatal y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas dependientes del Gobierno Estatal y los municipios de la Entidad respecto a su impacto social; y
- Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición del impacto social de las acciones del Gobierno Estatal y los municipios, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Objetivo Estratégico

Mejorar la eficacia y eficiencia, así como la rendición de cuentas de las acciones del Gobierno Estatal y municipios, mediante la evaluación y el monitoreo de programas y políticas de educación, salud, seguridad ciudadana y competitividad económica, que nos permita obtener información objetiva sobre la calidad del gobierno, que implica una arquitectura institucional diseñada para equilibrar las relaciones entre el legislativo, el ejecutivo y la burocracia.

La evaluación

El Consejo Estatal va a monitorear las evaluaciones externas como la calidad del gobierno que evalúa México Estatal, que implica la existencia de una arquitectura institucional diseñada y le permitirá proponer acciones para equilibrar las relaciones entre el legislativo, el ejecutivo y la burocracia y evitar cualquier desviación discrecional de alguno de éstos, así como la articulación de un conjunto de prácticas de gestión que permitan traducir efectivamente (dentro de cierto margen de acción permitido y vigilado para las agencias gubernamentales y los funcionarios) los objetivos de gobierno en políticas, bienes y servicios que atiendan las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía que se traduzcan en lograr un desarrollo humano integral.⁴³ (Cejudo y Cázares, 2011)

⁴³ El supuesto normativo implícito a esta definición es que a partir del control de la discrecionalidad es posible mantener un ejercicio democrático del poder, pero con la suficiente flexibilidad burocrática que asegure niveles mínimos de gestión que lleven a la producción de políticas, bienes y servicios que respondan a los mandatos ciudadanos expresados en el proceso democrático.

El Consejo de Evaluación también pretende evaluar la rendición de cuentas gubernamental, en la que los responsables de tomar decisiones de gobierno informan, explican y justifican sus decisiones y acciones a la ciudadanía. La rendición de cuentas es, por principio, una relación entre dos actores (individuales o colectivos) que se encuentran vinculados por un entramado político-legal que define las facultades, derechos y obligaciones de cada uno de estos actores.⁴⁴

“Las acciones de ambos se dirigen a fomentar el bienestar de los ciudadanos con respeto a sus derechos fundamentales. Una efectiva rendición de cuentas gubernamental es, por tanto, aquella en la que se informa, se explica y se justifican las acciones y decisiones del gobierno, las cuales deben estar explícitamente vinculadas al bienestar social, al bien público” (Cejudo y Cázares, 2011)

En las áreas de Política Pública y sus niveles de análisis, se evaluará la situación del estado de Zacatecas en cuatro políticas sectoriales de particular interés:

1. Educación
2. Salud
3. Seguridad Ciudadana
4. Fomento Económico

El análisis se hará a partir de una concatenación entre los insumos, procesos y resultados en cada uno de los niveles de análisis de política pública. Se pretende constituya como un órgano autónomo, con vinculación en la toma de decisiones presupuestales, para que el Ejecutivo en conjunto con la Legislatura del Estado, lo consideren en los presupuestos anuales.

⁴⁴ En una rendición de cuentas efectiva, los actores involucrados están claramente identificados, de tal suerte que resulta evidente no sólo quién pide cuentas y quién debe rendirlas, sino también son precisas las facultades y obligaciones de cada uno de estos actores.

CONSEJO ESTATAL DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Estará integrado por un Comité que lo integran:

- Por seis investigadores académicos ⁴⁵
- Un representante de la Secretaría de Finanzas
- Por un Secretario Técnico

Comisión Ejecutiva

- Seis Investigadores
- Secretario Ejecutivo

Órgano Interno de Control

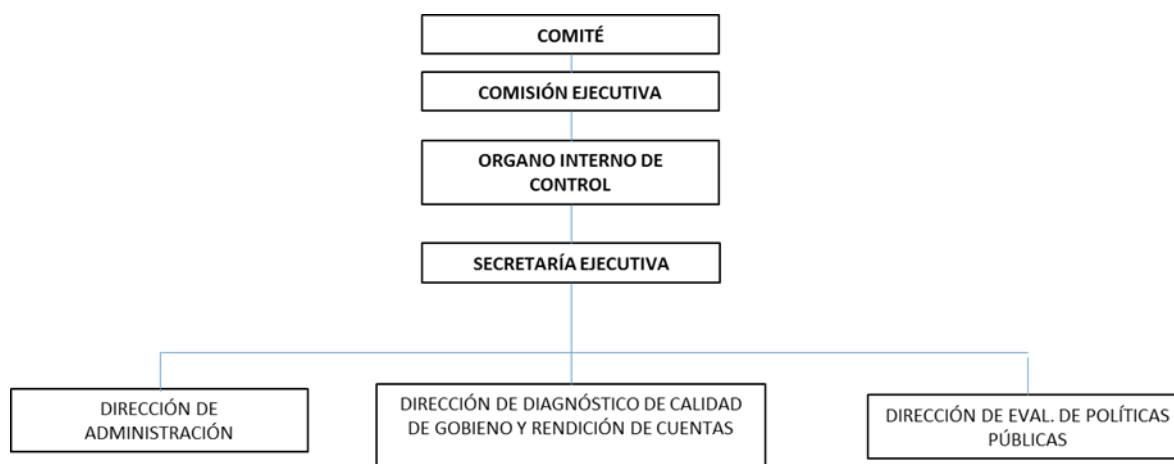
- Auditores Internos de Control

Secretaría Ejecutiva

- Designado por la Legislatura del Estado.

Unidades Administrativas

ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL CONSEJO ESTATAL DE EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS



⁴⁵ Por Convocatoria emitida por la Legislatura del Estado

Dirección de Administración:

Se encargará de la función de recursos humanos, financieros, materiales.

Dirección de Diagnóstico de Calidad de Gobierno y Rendición de Cuentas:

Se encargará del análisis y evaluación de la calidad de gobierno y la Rendición de Cuentas.

Dirección de Evaluación de Programas y Políticas Públicas:

Deberá evaluar el impacto de las políticas de Educación, Salud, Seguridad Ciudadana y Competitividad Económica, así como sus programas diseñados e implementados por las diferentes secretarías que tengan que ver con cada política.

Algunas responsabilidades del Consejo:

- El Consejo de Evaluación, pondrá a disposición del Congreso del Estado la información generada para la toma de decisiones presupuestales.
- Para generar presupuestos basado en resultados, deberá retomar la información generada por las mediciones y evaluaciones para mejorar la política pública.
- Se revisarán los planes estatales y municipales de desarrollo, para que el ejercicio presupuestal se aplique en los programas y objetivos establecidos, al tratarse de un organismo autónomo evitará violentar la autonomía municipal.
- Se evaluarán los logros alcanzados por dependencias estatales y municipales en temas de impacto social como la reducción de índices de pobreza.

El Estado democrático moderno ya no es suficiente con el reconocimiento de la transparencia de las cuentas o acciones de gobierno y de quien lo componen, si no que es absolutamente necesario y un gran reto de que la administración pública goce de mecanismos precisos para autoevaluar su desempeño gubernamental; siendo entonces, que además de rendir tributo a este principio

democrático de rendición de cuentas, se estará cumpliendo y dando certeza al ciudadano de que los objetivos planteados por este, se han cumplido o se están cumpliendo. Con estas propuestas se está avanzando hacia una visión renovadora y modernizadora de gobierno.

3. Ampliación de Facultades de la Comisión Estatal de Acceso a la Información y Pública

Las facultades actuales de la CEAIP ya están plasmadas en el capítulo dos de este trabajo, sin embargo consideramos que deben ampliarse algunas facultades, para estar en sintonía con las adecuaciones federales en la Ley de Transparencia y acceso a la información pública, pues pese a que la Ley del Estado en su momento fue de vanguardia al incluir a los partidos políticos, ahora ha quedado obsoleta. En materia de transparencia y acceso a la información se proponen cambios dignos de consideración y aprecio. La CEAIP debe consolidarse, debe contar con autonomía plena, que debe reconocerse como última instancia de las decisiones en materia de acceso a la información pública y que sus prácticas y decisiones deben coincidir con las que llevan a cabo en el IFAI, aunque sabemos que se trata de una instituciones de alcances y facultades un poco diferentes, consideramos que las decisiones deben atender los mismos principio y no contravenir a la Institución Federal.

Es necesario señalar que la transparencia y acceso a la información no deben confundirse con la política de rendición de cuentas. Sin duda, tener más información, de mayor calidad y en tiempo real, es una condición necesaria para articular la rendición de cuentas de las organizaciones públicas, pero no es suficiente para garantizar sus contenidos, ni las consecuencias que se derivan de un mal diseño, una mala implementación o un mal uso de las facultades y de los dineros públicos.

Las reformas realizada a nivel federal, obliga a los estados y los municipios a homologar sus normas, tiempos y procedimientos para producir y entregar

información plena sobre sus recursos y sus decisiones. Pero mientras se mantengan intactos los sistemas de captura de los puestos públicos y de sus facultades, así como la discrecionalidad en el diseño de políticas y presupuestos públicos, y haya una ausencia sistemática de consecuencias prácticas sobre los dineros y las facultades que no alcanzan los objetivos esperados, ni sobre las desviaciones que, a pesar de todo, se realizan en estricto apego a la legalidad vigente, la rendición de cuentas seguirá siendo una tarea pendiente.

Con la reforma a la Ley de Transparencia a nivel federal, ahora también los poderes Legislativo y Judicial, el Instituto Electoral, CNDH, el Banco de México, INEGI, Universidades Públicas, partidos políticos nacionales y sindicatos estarán supervisados por el IFAI. La Ley local de Zacatecas, pese a que fue una Ley de avanzada en su momento, pues obligaba a los partidos políticos a transparentarse mucho antes que obligara el IFAI, aún queda pendiente actualizar y homologar nuestra legislación para obligar a los Sindicatos Estatales y Universidades Públicas a transparentarse, por lo que se debe hacer las adecuaciones pertinentes.

4. Fortalecer la autoridad de la Auditoría Superior del Estado y su rol como órgano superior de fiscalización.

El papel del gobierno debe concentrarse en fortalecer la confianza de la sociedad y en aplicar los recursos públicos en las áreas que ésta le demanda. Las sanas prácticas gubernamentales son la herramienta fundamental para alcanzar dicho objetivo.

La Red por la Rendición de cuentas, ha insistido en que se deben fortalecer la autonomía, la capacidad de revisión, el alcance y las facultades de sanción de la Auditoría Superior del Estado, a partir de la evidencia empírica sobre la calidad de sus trabajos y de nuestra preocupación sobre la falta de consecuencias efectivas derivadas de las auditorías que llevan a cabo.

Para ello, las facultades y atribuciones de la Auditoría Superior del Estado deben generar las condiciones necesarias que permitan la institucionalización de la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de recursos públicos.

Los principios que deben regir la actuación de los ASEZ son los siguientes:

- El órgano de fiscalización sólo podrá cumplir eficazmente sus funciones si es constitucionalmente autónomo y se encuentran legalmente protegido contra las influencias exteriores.
- Aunque una autonomía absoluta respecto de los demás órganos estatales es difícil de alcanzar, los ASEZ deben buscar el mayor grado de independencia funcional y organizativa para el cumplimiento de sus funciones.
- Hay que poner a disposición de la ASEZ los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les competen.
- La ASEZ tienen que poseer la facultad, llegado el caso, de solicitar directamente de la autoridad presupuestal del Estado los medios financieros que estimen necesarios.
- La ASEZ deben ser autónomos en la administración de su propio presupuesto.
- La autonomía constitucional que se otorgue a la ASEZ, les garantiza un máximo de iniciativa y responsabilidad, aun cuando actúen como órganos del Congreso y ejerzan sus acciones fiscalizadoras por encargo de éste. La Constitución debe regular las relaciones entre la ASEZ y el Congreso.
- La ASEZ debe rendir cuentas a la sociedad de los recursos públicos que manejan, y ser sujetos a la fiscalización de la aplicación correcta de los mismos.

Las auditorías de legalidad, de regularidad y de cumplimiento financiero, son instrumentos sustantivos que la ASEZ debe llevar a cabo, a fin de verificar la correcta aplicación de los recursos públicos, de conformidad con la legislación y normatividad aplicable.

Adicionalmente, la ASEZ debe promover un mejor gobierno, mediante la realización de auditorías al desempeño, destacando la importancia de verificar que se cumplan los objetivos y las metas de las políticas y programas públicos y el uso eficaz y eficiente de los recursos gubernamentales.

La ASEZ debe ser más proactivos que reactivos, para definir senderos y caminos que impulsen el buen gobierno, e identificar las grandes causas que propician la corrupción, señalando al Poder Ejecutivo de los niveles de gobierno que corresponda fiscalizar, las fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora, para que éste actúe en su ámbito de competencia.

El marco jurídico que norma la actuación de la ASEZ, contiene importantes líneas estratégicas, cuya trascendencia es necesario destacar:

- Establece el carácter público de los informes, una vez que son entregados al Congreso del Estado.
- Ordena que las revisiones se lleven a cabo con mayor oportunidad, reduciendo los plazos para la entrega de los informes.
- Faculta a la ASEZ para solicitar, en cualquier momento, informes a los distintos Poderes y entes auditados.
- Admite la revisión anticipada de la Cuenta Pública, a través de un Informe de Avance de la Gestión Financiera, que el Poder Ejecutivo presenta por el primer semestre del año en que se ejerce el presupuesto respectivo.
- Amplía las facultades de la ASEZ para llevar a cabo auditorías al desempeño que permitan determinar si la gestión gubernamental está cumpliendo con los objetivos previstos.
- Concede nuevas atribuciones en materia de sanciones económicas resarcitorias y fincamiento de responsabilidades cuando se determinen daños patrimoniales al Erario Público.
- Otorga a la ASEZ, autonomía técnica y de gestión, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de recursos.

El propósito de estos cambios en el marco jurídico es garantizar a la ciudadanía, la neutralidad en la operación del órgano técnico de fiscalización, con el fin de evitar presiones políticas de interés partidista. No obstante, derivado de la experiencia obtenida del ejercicio de estas nuevas atribuciones, se ha evidenciado la necesidad de continuar fortaleciendo las facultades de la ASEZ en materia de fiscalización, considerándose para ello la pertinencia de instrumentar modificaciones al marco normativo correspondiente, de acuerdo a lo siguiente:

- Aprobar los recursos presupuestales suficientes que permitan ampliar gradualmente la muestra fiscalizable, hasta alcanzar estándares internacionales que se ubican entre el 5% y 10% del gasto programable del sector público.
- Facultar a la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas para establecer plazos de cumplimiento a los requerimientos de información que realice.
- Ampliar la facultad de la ASEZ para imponer sanciones en los casos siguientes: incumplimiento a los requerimientos de información; negativa a proporcionar documentación; negativa a colaborar con la ASEZ, etc.; actualmente estas facultades están previstas únicamente para las revisiones de situación excepcional.
- Ampliar el universo de las entidades fiscalizables, incluyendo expresamente todo tipo de fideicomisos, fondos y mandatos públicos y privados que reciban recursos públicos, los cuales en la mayoría de los casos no rinden cuentas, negándose a proporcionar información.
- Precisar las disposiciones correspondientes de la Ley de Coordinación Fiscal, para establecer con toda claridad la facultad constitucional de la ASEZ, para fiscalizar los recursos federales transferidos y ejercidos por los estados y municipios, adecuando la legislación aplicable al texto del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Buscamos robustecer la capacidad de la Auditoría y consolidarla como un órgano imparcial, objetivo y ajeno a todo tipo de intereses que no sean los técnicos y contables que busquen el buen uso de los recursos. Se retomará la figura del finiquito, un documento final que, una vez concluido el proceso de revisión y

fiscalización, libera de responsabilidad, si así fue, a las entidades por haber cumplido con sus funciones.

Las auditorías de legalidad, de regularidad y de cumplimiento financiero, son instrumentos sustantivos que la ASEZ debe llevar a cabo, a fin de verificar la correcta aplicación de los recursos públicos, de conformidad con la legislación y normatividad aplicable.

La ASEZ debe promover un mejor gobierno, mediante la realización de auditorías al desempeño, destacando la importancia de verificar que se cumplan los objetivos y las metas de las políticas y programas públicos y el uso eficaz y eficiente de los recursos gubernamentales.

En la ASEZ deben ser más proactivos que reactivos, para definir senderos y caminos que impulsen el buen gobierno, e identificar las grandes causas que propician la corrupción, señalando al Poder Ejecutivo Estatal y Municipal, las fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora, para que éste actúe en su ámbito de competencia.

Esta iniciativa busca que la ASE dé crédito al resultado de las revisiones realizadas por despachos externos, servicios que serán contratados por la propia Auditoría con aportación de cada entidad fiscalizada. La ASE podrá realizar los cobros a las entidades fiscalizadas por el servicio de implementación, capacitación y sostenimiento del sistema de contabilidad gubernamental. Esta permitirá mejorar la planeación, orden y rumbo claro, con transparencia y fiscalización, buscando la profesionalización en la rendición de cuentas. Debemos transitar a la autonomía del órgano fiscalizador y donde se le otorguen nuevas facultades y más fortaleza financiera para un mejor control de la administración pública. Es imprescindible contar con órganos de fiscalización independientes, autónomos, objetivos y provistos de las facultades necesarias para llevar a cabo la supervisión del manejo de las finanzas públicas y que garanticen que el gasto público se realice con estricto apego a la legalidad.

La Auditoría Superior del Estado de Zacatecas requiere de la materialización de las condiciones siguientes:

- En la descentralización de recursos federales a Estados y Municipios, establecer mecanismos de registro, supervisión y control adecuados y oportunos, e instrumentos homogéneos de rendición de cuentas y fiscalización, para evitar con ello desvíos recurrentes en la correcta aplicación de los mismos.
- Superar las deficiencias administrativas que presentan las instancias municipales, y establecer claramente sus responsabilidades, a fin de que la transparencia y el combate a la corrupción, sean los ejes de su gestión gubernamental.
- Que los titulares de los órganos de fiscalización estatales sean candidatos idóneos y con un perfil moral y profesional adecuado, producto de una convocatoria pública, abierta y transparente.
- Que los procesos de elección y designación de dichos titulares, se den en tiempos distintos a los correspondientes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Estatales, con el propósito de garantizar la neutralidad y autonomía técnica y de gestión de los órganos de fiscalización respectivos.
- Aprobación, por parte del Congreso del Estado, que la legislación de fiscalización superior sea homogénea, clara, puntual y sobre todo, orientada a la transparencia y adecuada rendición de cuentas.

“Respecto a los recursos federales ejercidos por los Estados y Municipios, existen diferentes interpretaciones sobre las facultades que se tienen para su fiscalización. En relación a ello, algunas de las consideraciones y argumentos que plantean tanto las entidades federativas como la ASF, son los siguientes:

Entidades Federativas:

- *La ASF, al pretender fiscalizar este tipo de recursos, estaría violando la soberanía de las entidades federativas y la autonomía municipal, toda vez que esa institución carece de facultades para auditar los recursos del Ramo*

General 33, de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual señala que “Dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por lo tanto, deberán registrarlas como ingresos propios destinados a los fines establecidos en los citados artículos”.

- *Para la fiscalización de estos recursos, la ASF, de conformidad con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, debe suscribir, con los Congresos Estatales, Convenios de Colaboración en la materia.* ⁴⁶

Auditoría Superior de la Federación:

- *La atribución para fiscalización la aplicación de los recursos federales ejercidos por los Estados y Municipios, se encuentra prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 79 fracción I, párrafo segundo: “también fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares”.*
- *La Ley de Coordinación Fiscal establece que los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, deberán registrar estos recursos federales como “propios”; sin embargo, esto sólo se refiere al registro y control contable y financiero de dichos fondos, lo cual de ninguna forma modifica su naturaleza federal, ni tampoco, inhibe, por consecuencia, la facultad de fiscalización por parte de la ASF.*
- *Cuando la ASF ejerce la facultad de fiscalización de estos recursos federales, en ningún momento se interviene en la administración y ejercicio de los mismos a que se refiere el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal. En consecuencia, no existe violación alguna de la soberanía de las entidades federativas ni de la autonomía de los municipios, consagradas en los artículos 40 y 115 Constitucionales.*

⁴⁶ El Papel de los Órganos de Fiscalización Superior en la Promoción de un Buen Gobierno. ASF 1 marzo 2014.

- *La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que estas aportaciones, son recursos que las autoridades federales transfieren a los Estados y Municipios, los cuales, dada su naturaleza federal, se rigen, consecuentemente, por disposiciones federales.*
- *La suscripción de convenios de colaboración por parte de la ASF con el Congreso Estatal a que se refiere la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, no limita, en forma alguna, la facultad fiscalizadora de dicha institución consagrada en la Constitución, pues el propósito de tales convenios es, únicamente, el de establecer una adecuada coordinación entre la ASF y la Legislatura Estatal en materia de fiscalización de recursos federales.*

A la luz de los argumentos anteriores, se considera pertinente dirimir este aparente conflicto de competencias mediante el procedimiento previsto por el artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado “Controversia Constitucional”, y que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que resuelva lo procedente.

La fiscalización superior implica el ejercicio de facultades constitucionales irrenunciables, que permite un más adecuado equilibrio entre los Poderes y hace posible el mejoramiento de los gobiernos.

En los dos últimos años, la Auditoría Superior de la Federación, ha suscrito convenios de colaboración con los congresos de 23 estados de la República, con el propósito de reforzar la fiscalización de los recursos transferidos, lo cual ha representado un ejemplo de la voluntad expresa y compartida de privilegiar la transparencia del ejercicio de los fondos públicos.

El intercambio de información y experiencias entre los Organismos, es fundamental para que la tarea de fiscalización superior coadyuve al buen gobierno. Tanto los métodos que se utilizan para identificar las debilidades que presenta la administración pública, como las prácticas que contribuyen a determinar sus oportunidades de mejora, deben formar parte de este intercambio.

Los grandes postulados que deben guiar la actuación de la ASEZ se orientan a alcanzar los propósitos siguientes:

- Sobre todas las cosas, resulta fundamental para inducir el cambio de la administración pública, que el Ejecutivo Estatal refuerce en los programas educativos de todos los niveles de enseñanza, los valores éticos y morales que constituyen, por sí mismos, la mejor prevención contra las prácticas corruptas.
- La fiscalización superior se sustenta en el ejercicio de facultades constitucionales irrenunciables, que a la vez que permiten un más adecuado equilibrio entre los poderes, constituyen la plataforma institucional del sistema estatal de rendición de cuentas.
- Es indispensable que la ASEZ cuente con mayores facultades para sancionar las acciones que implican un uso incorrecto de los recursos públicos.

La ASEZ constituye un pilar institucional para asegurar a la sociedad que las prácticas del buen gobierno se ejecutan de manera sistemática en todos los niveles de la administración pública. Esto requiere que el interés de las mayorías prive en todas las esferas de gobierno.

5. Creación de instancias ciudadanas para vigilar la utilización de los recursos públicos.

No existe legislación específica sobre mecanismos de participación directa, por lo que no hay mecanismos que apoyen plebiscito, referéndum o revocación del mandato. Presentamos algunas propuestas para mejorar los mecanismos de participación ciudadana en las actividades de planeación, control y vigilancia de los recursos públicos. La primera propuesta es proponer al Congreso una Ley de Participación Ciudadana y una Ley de Contraloría Social. Se propone hacer modificaciones para fortalecer las funciones de control y vigilancia de algunos consejos consultivos ciudadanizados.

Un sistema de transparencia y rendición de cuentas que incorpore la participación ciudadana permite no sólo mejorar el control sobre el destino de los recursos generados, sino también coadyuva a generar confianza en el sistema hacendario y, por lo tanto, generar mayores ingresos vía recaudación fiscal.

Además de su importancia para la fiscalización y una mayor recaudación, la participación ciudadana da resultados concretos y ventajas comparativas a hora de implementar políticas públicas. La participación ciudadana da resultados. En el contexto internacional como nacional se ha demostrado ampliamente que la participación ciudadana da resultados en la aplicación de políticas públicas.⁴⁷

La participación ciudadana da un plus en la planeación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. En la elaboración de los programas, la comunidad es la fuente más precisa de detección y priorización de necesidades relevantes. Es ella la que tiene más conocimiento cierto sobre sus déficit y urgencia relativa de éstos. Además de identificar de mejor forma las dificultades y oportunidades.⁴⁸ La comunidad tiene un papel insustituible en el control y monitoreo, evitando la corrupción y obligando a la transparencia permanente.

Según el Banco Mundial, en un estudio sobre participación social elaborado en 1994, argumenta que de no utilizar modelos participativos implica no sólo costos de oportunidad, sino también costos directos que atentan contra el cumplimiento de las metas de los programas y políticas sociales. Por medio de la participación, la comunidad puede desarrollar el sentimiento de *ownership*, de propiedad del proyecto.

Nuestra propuesta debe incluir un sistema de control democrático de la autoridad claramente definido, para que la sociedad organizada, pueda hacer seguimiento exacto y oportuno de los programas públicos, para que cualquier individuo pueda actuar con eficacia cuando observe desviaciones de los programas aprobados, de los presupuestos asignados o de los resultados obtenidos.

⁴⁷ Ejemplos emblemáticos como los presupuestos participativos en Brasil muestran que “la participación comunitaria masiva demostró ser un mecanismo más eficiente de asignación de los recursos que los métodos tradicionales (Kliksberg 2000:175)

⁴⁸ La comunidad puede posibilitar la gestión adaptativa suministrando en tiempo real continuos *feedbacks* acerca de qué está sucediendo en la realidad

Nuestra propuesta tiene como elemento central el control del poder y el cumplimiento por parte de los actores fundamentales de la función que desempeñan con transparencia, eficiencia, eficacia y honestidad, incluye la participación de la sociedad en el diseño, implementación y evaluación de las acciones y políticas implementadas, promoviendo la creación de los Presupuestos Participativos a nivel Local.

La participación enfrenta fuertes resistencias e intereses. La participación social, a pesar de tener ventajas comparativas, de dar resultados y de ser parte de la gerencia moderna, no logra institucionalizarse y sólo termina en modelos discursivos (Olvera, 2003c) La dificultad conceptual de considerar la participación desde una óptica de derechos, es decir, no se han generado diseños institucionales y políticas públicas que garanticen el derecho a la participación, garantía constitucional y derecho humano consagrado en las leyes mexicanas, por lo que se requieren políticas y estrategias orgánicas y activas para hacer avanzar la participación.

“Una participación mayor de la población no es más una vaga ideología basada en buenos deseos de unos pocos idealistas. Se ha convertido en un imperativo, una condición de supervivencia, la participación eleva la dignidad del hombre y le abre posibilidades de desarrollo y realización. Trabajar por la participación es, en definitiva, hacerlo por restituir a los desfavorecidos, uno de los derechos humanos más básicos que, con frecuencia –silenciosamente-, les ha sido arrebatado”(Kliksberg 2000:193-194)

La participación ciudadana tiene al menos dos grandes responsabilidades en lo referente a la rendición de cuentas:

- **Decisión:** Participación en la toma de decisiones sobre las acciones que se llevarán a cabo, esto es, participar en el diseño de las políticas, por un lado, y diseños organizacionales que remitan un carácter vinculante a estas decisiones.

- **Control:** de que las acciones y el presupuesto contemplado se lleve a cabo en tiempo y forma. Tanto en la ejecución de las políticas, como en la evaluación de las mismas políticas.

La participación ciudadana requiere de al menos los siguientes factores críticos que sean garantizados por el Estado:

- Información por parte del gobierno
- Espacios o instituciones de participación ciudadana
- Legislación que permita la diversidad e innovación

Contraloría Social: El objetivo de este proyecto es el de lograr, a través de la promoción y concertación de programas de trabajo, que las dependencias y entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno adopten o mejoren su sistema integral de contraloría social a fin de incorporar a la ciudadanía en las acciones de control, vigilancia y evaluación de sus programas, contribuyendo, así, al fortalecimiento del Consejo Estatal de Evaluación de Políticas Públicas, además de transparentar la gestión gubernamental, combatir la corrupción y elevar la confianza de la población en los gobiernos federal, estatal y municipal.

La RRC propone el fortalecimiento de los consejos consultivos ciudadanizados. Un elemento para mejorar el control y la decisión es mejorar las capacidades de los consejos consultivos ciudadanizados para involucrar la participación social en la toma de decisiones gubernamentales. Debido a las diferencias legales de constitución de cada uno de los consejos, se recomienda que las diversas instancias hagan la modificación específica de las normativas de estos consejos para que contengan funciones específicas de vigilancia y control, en coherencia con la propuesta de creación de la Ley General de Contraloría Social.

Otra propuesta interesante de la Red por la Rendición de Cuentas, es crear un **Consejo Nacional por la Ética Pública**, el cual deberá reafirmar los valores de

los servidores públicos debiendo emitir un Código Único Nacional de Ética Pública, de observancia en el gobierno federal, estatal y municipal.

CONCLUSIÓN

Es de suma importancia que las Entidades Federativas, y el caso muy particular de Zacatecas, asuman la importancia de la rendición de cuentas en sus actuaciones cotidianas, de lo contrario, las políticas públicas no podrán obtener los resultados previstos, no se alcanzará la mayor eficacia en el ejercicio del gasto público, ni se consolidará el ejercicio democrático de la autoridad. Se debe dejar en claro que la rendición de cuentas no es un ejercicio de retórica, ni una justificación postrera de las decisiones tomadas, ni un medio para sancionar conductas ilegales o perseguir actos de corrupción cuando ya sucedieron, si no que la rendición de cuentas es una parte sustantiva de la gestión pública transparente, comprometida con la calidad de sus procesos y resultados y con la consolidación de las prácticas democráticas del país.

La rendición de cuentas es, el ejercicio cotidiano de la autoridad democrática, lo que el voto a la distribución democrática del poder. Pero sin la primera, no podrá conseguirse la consolidación del régimen democrático en México.

Algo no hemos hecho bien en materia de fiscalización; es sorprendente que en todas las mediciones internacionales, nuestro país sale en un lugar muy desdichado, pues estamos considerados como uno de los países más corruptos del mundo; según el informe presentado por Transparencia Internacional, estamos en el lugar 105 de un total de 174 países.⁴⁹ Por ello es necesaria la creación de órganos de control más especializados, que vayan mucho más allá de las instancias tradicionales. La existencia de instancias de fiscalización más especializadas y con niveles técnicos más elevados. Para lograr el fin último de erradicar la corrupción, corregir y acotar los abusos de poder y asegurar la plena vigencia de estado de derecho.

⁴⁹ Informe de Percepción de la Corrupción 2012

En este trabajo pretendemos profundizar en el análisis sobre como transitar hacia un modelo de evaluación y rendición de cuentas en el Gobierno del Estado de Zacatecas, cuyo propósito es contribuir, mediante información confiable y análisis rigurosos, a la construcción de un gobierno más eficaz y ciudadanos más informados para tomar decisiones y con mejores instrumentos para exigir cuentas de sus gobiernos.

Existen evidencias serias de que la estructura institucional para la rendición de cuentas no ha sido funcional y requieren reformas que modernicen la administración pública y combatan la corrupción. En México la estructura presenta debilidades importantes ya que los órganos que se ocupan de la rendición de cuentas están subordinados políticamente. La propuesta aquí presentada, no pretende generar más burocracia, por el contrario, aprovechar la fuerza laboral que ya existe, adecuando sus funciones para reducir la corrupción y alentar la rendición de cuentas.

Pretendemos cambiar la estructura del Gobierno Estatal para así atacar la corrupción. Es preciso crear un código único anticorrupción, que deja en claro que la corrupción no es sólo un problema de conductas indebidas, sino un problema de discrecionalidad de las acciones de gobierno, se propone que el código recoja conductas indebidas de los tres órdenes de gobierno, judicial, legislativo y ejecutivo, así como de los órganos autónomos, por ser disímbolas dichas conductas. La Rendición de Cuentas es inseparable del contexto de los indicadores democráticos en nuestra sociedad donde cada vez es mayor la exigibilidad de los derechos.

Este trabajo pretende abonarle a la construcción de un nuevo sistema de Rendición de Cuentas, que no pretende ser sólo un instrumento de control político y límite para los abusos del poder, pretende ser un mecanismo que permita trascender los dispositivos tradicionales de la distribución del poder, a la representación y posibilite un ejercicio permanente de derechos y de límites a la dinámica institucional por parte del ciudadano.

La eficacia del nuevo régimen político de México y las adecuaciones que hagamos en Zacatecas, dependerá en buena medida, del desempeño de los órganos autónomos de Estado. La variable principal de cada sistema será precisamente, la autonomía con la que se conduzcan esos órganos. Si los órganos autónomos son capturados, ya no serán autónomos. Apenas escritos en el texto constitucional, la integración de esos órganos enfrenta ya la amenaza del reparto entre partidos y de los arreglos políticos a modo para someter los nombramientos a la lógica de la lealtad y la obediencia de la clase política que diseñó ese régimen.

“Para conjuntar ese intercambio entre lealtades y designaciones es exigir que los legisladores establezcan criterios y procedimientos claros, objetivos e imparciales para evaluar a quienes aspiren a esos cargos, de tal modo que su selección sea indiferente a las relaciones políticas individuales. Si no sucede así, los nuevos órganos autónomos nacerán enfermos y será imposible prosperen en sus cometidos. Quebrada su autonomía desde el principio, el resto de su actuación adolecerá de falta de legitimidad y sus decisiones posteriores ya no podrán compensarse del diseño institucional del que partieron.”(Merino: 2014) Evitar que las designaciones por venir acaben dando el traste con la autonomía de los órganos de Estado parece una tarea imposible.

No basta con crear las condiciones para asegurar el acceso a la información, la ciudadanía debe acostumbrarse a recibir cuentas claras de la gestión de sus autoridades y esto no podrá darse si no se convierte en revisora y vigilante de su proceder, es probable que no sea suficiente, pero este es uno de los propósitos principales de la apertura informativa. Los esfuerzos que realicemos para construir las bases de un país con flujos de información, deben ir encaminados hacia el establecimiento de un régimen de rendición de cuentas en todos los órdenes y niveles de gobierno. La práctica de este régimen nos conducirá a una democracia en donde todos seamos los protagonistas de nuestro futuro.

Así, “la nueva cultura de transparencia implica varias cosas: a) el acceso total a la información pública, con las reservas de ley; b) la publicidad de los actos de gobierno y de los indicadores que miden su eficiencia y eficacia; c) la rendición de

cuentas con todas sus implicaciones; y d) la participación ciudadana en los asuntos públicos”. (*Guerra, Oscar Ford: 2014*).

De nada sirve el flujo de información en un sólo sentido, del gobierno hacia la sociedad, si las personas no se interesan en la forma en que se están utilizando los recursos públicos y en las decisiones que los gobernantes toman en su representación. Una sociedad pasiva permite que sus gobernantes actúen libremente y dispongan de todos los recursos a su alcance para su propio beneficio. Si no tienen un contrapeso en la sociedad, tendrán la tentación de concentrar el poder y la riqueza solamente en el círculo de sus allegados. El nuevo órgano nacional anticorrupción podrá sancionar gobernadores y alcaldes a discreción, cuando considere que han abusado de sus poderes. Este año habrá terminado, en casi todos los aspectos fundamentales, la vieja autonomía de gestión de los gobiernos locales. Con este trabajo, pretendemos lograr que gobernadores y alcaldes ya no sigan usando el dinero público como patrimonio privado, sin registros confiables, sin documentos visibles, sin transparencia y sin rendirle cuentas a nadie.

BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, John M. (2007). *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. Siglo XXI Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.

AGUILAR V. Luis F. (1992). *El estudio de las Políticas Públicas*. Porrúa. México.

AGUILAR V. Luis F. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. Porrúa. México.

AGUILAR V. Luis F. (1993). *La implementación de las Políticas Públicas*. Porrúa. México.

AGUILAR V. Luis F. (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Porrúa. México.

AGUILAR V. Luis F. (2010). *GOBERNANZA: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

ANNAN Kofi (1997). *Discurso ante el Foro Económico Mundial, Davos, Suiza*.

BARDACH, Eugene (1998). *Los Ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*.

BID (2006). *La política de las políticas*. Banco Interamericano para el Desarrollo.

BOBBIO, Norberto (1989). *Democracy and Dictatorship*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

CEJUDO Guillermo M. y RÍOS CÁZARES Alejandra (2011). *México Estatal, Dossier Zacatecas*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México (PNUD). México.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS.

GUERRERO, Eduardo (2003). *Cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública*. IFE

IBARRA, Manuel (2012). *La rendición de cuentas en Zacatecas. ¿Paradigma obsoleto?* El Sol de Zacatecas.

INEGI. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Ley Nacional de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos (1983).

Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas (2002).

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas (2012).

LÓPEZ-CALVA, Luis F.; VÉLEZ GRAJALES, Roberto (2003). *Estudios sobre Desarrollo Humano. PNUD*.

MADISON James (1788). *The Federalist Papers, No. 62. United States Of America Senate*.

MEDINA Ignacio (2004). *Integración, Democracia y Desarrollo en América Latina. Retos para el siglo XXI*. SEP-CEDEFT. Cuernavaca, Morelos.

MORALA GÓMEZ M^a Belén, FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ José Miguel (2006). *Análisis de entidades públicas mediante indicadores: Instrumento de rendición de cuentas y demostración de responsabilidades*.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2007-2012). México.

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO (2011-2016). Zacatecas.

PNUD (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

ROUSSEAU, Jean Jacques (1762). *Emilio, o De la educación*. “El hombre es bueno por naturaleza”

SUN TZU, (500 a.c.) *El arte de la guerra*.

ANEXOS

1. PLATAFORMA ELECTORAL COMÚN DE LA ALIANZA PRIMERO ZACATECAS, INTEGRADA POR LOS PARTIDOS REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, VERDE ECOLOGÍSTA DE MÉXICO Y NUEVA ALIANZA.

PLATAFORMA ELECTORAL COMÚN 2010-2016 DE LA

*“ALIANZA PRIMERO ZACATECAS”,
INTEGRADA POR LOS PARTIDOS,
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL,
VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, Y
NUEVA ALIANZA.*

ZACATECAS, ZACATECAS A 27 DE FEBRERO DEL 2010

CONTENIDO

I. PRESENTACIÓN

II. INTRODUCCIÓN

III. INDICÉ TEMÁTICO

FEDERALISMO

EQUILIBRIO DE PODERES

FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD

SEGURIDAD PÚBLICA

PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

IGUALDAD SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS

PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

EDUCACIÓN PARA ALCANZAR LA IGUALDAD

CULTURA

SALUD PARA VIVIR CON CALIDAD

DEPORTE Y RECREACIÓN

DESARROLLO REGIONAL

VIVIENDA DIGNA

EL CAMPO ZACATECANO

PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS

EQUIDAD DE GÉNERO

LOS JOVENES

INFANCIA Y ADOLESCENCIA

ADULTOS MAYORES

PERSONAS CON DISCAPACIDAD

USO RACIONAL DEL AGUA

PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

CALENTAMIENTO GLOBAL

INDUSTRIA

MINERIA

TURISMO

INFRAESTRUCTURA CARRETERA

MIGRACIÓN

I. PRESENTACIÓN

Con fundamento en los artículos 41 fracción V y 80 numeral 2, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y en observancia a lo dispuesto por el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, la Coalición integrada por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Verde Ecologista de México y el Partido Nueva Alianza, se permiten presentar en tiempo y forma legales la Plataforma Electoral 2010-2016, misma que las y los candidatos a la Gubernatura, Diputados Locales y Ayuntamientos sostendrán en sus campañas político-electorales.

Los Partidos Políticos Nacionales que decidimos constituir la “Alianza PRIMERO ZACATECAS”, basamos la presente Plataforma Electoral en los estatutos y principios programáticos, que rigen la vida interna de nuestros Institutos Políticos.

De cara a las y los ciudadanos zacatecanos estamos convencidos que la Coalición que hemos logrado, esta cimentada en una visión de futuro para nuestro Estado y que tiene el firme propósito de ser la guía principal y permanente para la conducción de la campaña de nuestros candidatos en la mira de llevarlos al triunfo electoral en la elección del 4 de julio del 2010.

Nuestra Plataforma Electoral contiene además el conjunto de propuestas que habrán de ofertarse a la sociedad zacatecana, mismas que estarán sustentadas en principios y valores fundamentales de orden político, económico, social y cultural, que abanderan la social democracia y el nacionalismo revolucionario de avanzada.

La premisa fundamental será lograr que nuestras propuestas se conviertan en acciones programáticas de los futuros gobiernos y del trabajo legislativo, utilizando todas nuestras potencialidades y fortalezas y la presente Plataforma es el testimonio de nuestro alto compromiso para cumplirle a Zacatecas y apoyar decididamente sus más nobles y legítimas causas.

II. INTRODUCCIÓN

En México, como en casi toda América Latina, la transición democrática ha coincidido en el tiempo con la implementación paralela del modelo neoliberal mediante las orientaciones conocidas como Consenso de Washington, por lo que muchos latinoamericanos relacionan directamente sus problemas económicos con la democracia. Ello ha venido generando un

creciente malestar ciudadano, que hasta hace dos años todavía se daba EN la democracia, y no CONTRA la democracia, aunque un poco más del 60% de los ciudadanos latinoamericanos expresaban que aceptarían un regreso al autoritarismo si les garantiza una mejoría en su calidad de vida. Sin embargo, debemos preocuparnos por los efectos de la crisis económica y la falta de seguridad en la opinión de los mexicanos. Es muy seguro que la insatisfacción haya crecido dramáticamente.

En la actual realidad nacional y zacatecana la política se reduce: a la lucha descarnada, al margen de todo proyecto, en y entre los partidos, por las candidaturas y las posiciones de representación popular; a conseguir recursos económicos para garantizar el funcionamiento de la maquinaria electoral, para financiar las campañas mediáticas y, en ocasiones, para condicionar el voto de los más pobres, aunque no solo de ellos. Se trata de controlar el poder del Estado como un fin en sí mismo, para alcanzar objetivos particulares.

No tienen lugar procesos sociales para elaborar los proyectos y formar ciudadanos, en los que se formen liderazgos sólidos y capaces, ni para agrupar las voluntades ciudadanas alrededor de los mismos. Así, los procesos electorales han sido despojados de todo contenido relevante para la sociedad, deviniendo en competencia de carismas personales y en torneos de mercadotecnia y manipulación de grupos sociales, recreando y fortaleciendo con ello las relaciones sociales propias del pasado.

Ante este hecho existe un amplio consenso en el sentido de que para evitar involuciones y consolidar nuestra incipiente democracia, se debe trabajar intensamente en la formación de ciudadanos conscientes de sus derechos y responsabilidades, y en la reforma del Estado para que recupere legitimidad aumentando su eficacia para garantizar la vigencia de los derechos de todos.

Para avanzar en ese camino, consideramos que la política en Zacatecas debe cumplir las siguientes funciones:

- Concebir, con la más intensa y amplia participación social, las políticas públicas para atacar los problemas principales y plasmarlas en proyectos que constituyan las opciones básicas de la sociedad. Los distintos proyectos así diseñados deben ser la base sobre la que se construyan los distintos partidos políticos.
- Formar y promover los dirigentes que puedan ejecutarlos. Ello debe producirse, esencialmente, mediante el debate sobre los proyectos, en los partidos y entre los partidos, de cara a la sociedad.

- Constituir el poder público para ejecutar el proyecto escogido por la sociedad mediante procesos electorales que permitan la emisión del voto libre y auténtico.

Una vez ganadas las elecciones nos proponemos:

- Formar una ciudadanía amplia, con una cultura política sólidamente asentada en los valores de la Social Democracia.
- Promover la participación de cada vez más Zacatecanos en el debate de los asuntos públicos más relevantes para la formulación de los proyectos fundamentales.
- Propiciar que la ciudadanía identifique las diferencias entre los proyectos y configure una clara relación entre el proyecto y el partido que lo propone.
- Propiciar que se agrupen las voluntades ciudadanas alrededor de un número razonable de proyectos y que ello sea la fuente de legitimidad y fuerza del programa de gobierno.
- Promover reformas a la Ley Electoral del Estado para que las elecciones de dirigentes y candidatos sean organizadas por el IEEZ.
- Estimular la creación de una red de organizaciones civiles que enriquezcan el debate y promuevan el control social de la gestión pública.
- Evitar que la política dependa de la capacidad financiera de partidos y candidatos.
- Propiciar que los medios de comunicación contribuyan al debate sustantivo de los proyectos y plataformas y a lograr que el voto exprese la identificación del elector con uno de ellos.
- Atender las demandas de la sociedad, propiciando el fortalecimiento y la colaboración entre poderes y fuerzas políticas. Aspiramos a la existencia de un gobierno de gabinete en donde el congreso apruebe a sus miembros.
- Crear conciencia en la ciudadanía acerca de las limitaciones que hoy afectan al poder público local y municipal, en su capacidad para resolver los problemas.
- Garantizar la transparencia de la gestión pública como una manera de combatir la corrupción y la influencia ilegítima de los poderes fácticos.
- Recuperar la confianza de los ciudadanos en la política, en el gobierno y en los partidos políticos.

POR UNA NUEVA VISIÓN DEL ESTADO. En Zacatecas, el Estado debe fortalecerse como centro de la toma de decisiones legítimas, eficaces y eficientes, orientadas a resolver los problemas que la sociedad reconoce como relevantes. Debe ser capaz de aplicar el mandato electoral en todo su territorio a todas las clases sociales. Su acción cotidiana debe ser sentida positivamente por todos los ciudadanos, lo que se expresará en un aumento en la credibilidad y legitimidad del Estado.

Así mismo se debe combatir permanentemente las deformaciones de la democracia: autoritarismo, patrimonialismo, clientelismo, amiguismo y nepotismo; porque son la manifestación, a nivel del régimen político, de la "captura" de las instituciones y políticas públicas por intereses particulares. Su presencia, en distintos grados y niveles, es la causa de la existencia de una cultura política deformada que ve en los procesos electorales, no una oportunidad para debatir y decidir sobre los problemas de la sociedad y de sus posibles soluciones, sino una vía para lograr beneficios personales, familiares o de grupo. Lo peor de todo es que esta concepción deformada de la política es aceptada como natural e inevitable por la mayoría de la población.

Para fortalecer la legitimidad del Estado, la Alianza "PRIMERO ZACATECAS" propone tomar medidas para:

- Construir un sistema progresista que aspire a la democracia, basado en la más amplia participación de la sociedad.
- Asegurar la información suficiente y oportuna a toda la sociedad sobre las decisiones que se toman.
- Instaurar mecanismos que garanticen el diálogo permanente entre la sociedad civil y los órganos del poder público.
- Garantizar la eficacia y la eficiencia de servidores públicos estatales, la racionalización de los procesos administrativos y el funcionamiento como un solo organismo al servicio de la sociedad.
- Garantizar la imparcialidad del aparato gubernamental en los procesos electorales asegurando su comportamiento institucional a través de un pacto político entre todas las fuerzas por la vigencia del estado de derecho, con la instauración de un verdadero servicio civil de carrera y de un sistema de sanciones severas a los servidores públicos

que utilicen facciosamente los recursos puestos a su disposición.

- Garantizar que no se confunda el interés público con el privado. Asegurar que los funcionarios públicos no utilicen sus cargos en la búsqueda de rentas particulares o para su promoción personal, y transparentar los procesos de licitación y de asignación de concesiones. Aprobar de inmediato las normas y criterios estatales para impedir abusos en el sistema de remuneraciones de los servidores públicos.
- Actualizar todo el marco jurídico relacionado con la seguridad, para garantizar un desempeño eficiente en el marco del sistema nacional de seguridad pública.
- Garantizar la independencia del ministerio público.
- Eliminar la impunidad dotando a los órganos responsables de la procuración y administración de justicia de los elementos necesarios para ello.
- Revisar el marco jurídico para eliminar todo lo que propicie abusos de la autoridad sobre los más pobres.
- Garantizar la disminución radical de la violencia sobre los más pobres y más vulnerables.

NUESTRA VISIÓN PARA LA JUSTICIA SOCIAL. Al igual que en América Latina, la endeble democracia zacatecana está amenazada por la desigualdad social, la pobreza, la marginación y la exclusión. El escaso desarrollo económico y la desigual distribución de la riqueza corren parejo con la desesperanza y la desilusión ciudadana en la democracia.

En la Alianza “PRIMERO ZACATECAS” existe un amplio consenso alrededor de las siguientes afirmaciones:

- No debemos permitir que la pobreza le gane a la libertad y a la aspiración por la democracia. Los pobres pueden dejar de serlo si se promueven las políticas adecuadas.
- La economía es un asunto de la democracia porque de ella depende el desarrollo de la ciudadanía social y porque genera y altera las relaciones de poder. Por lo tanto, la agenda política debe incluir el debate sobre la diversidad posible de políticas y organización del mercado y la cuestión del rol regulador del Estado.
- El Estado tiene un ineludible rol rector sobre la economía, lo que implica una fuerte capacidad de hacer política económica.
- La eliminación de la desigualdad no es un problema económico marginal, resultante de una buena política económica. Más bien, la mala distribución afecta la eficiencia y la propia lógica del sistema económico.
- El Estado tiene un rol sumamente importante en la distribución del ingreso vía el

fisco, regulación de los mercados, y subsidios o promoción de ciertos sectores o políticas de largo plazo. Este rol implica tener un Estado fuerte y capaz, no raquítico. Si éste rol estatal no se asume, la democracia se vuelve irrelevante y no creíble para desarrollar la ciudadanía social.

- Los mercados requieren gobernabilidad y reglas. La buena gobernabilidad solo se asegura por vía de las libertades, pues solo el Estado societal puede regular eficientemente los mercados.
- En ningún otro período de la historia fueron tan graves como hoy los problemas de la economía mundial: desocupación masiva, incremento de las desigualdades y la pobreza en los países ricos, extensa miseria y crisis recurrentes en numerosos países en desarrollo, exacerbación de las desigualdades entre países. La aspiración democrática no puede permanecer indiferente a este proceso.

En este ámbito la Alianza “PRIMERO ZACATECAS” se propone:

- Combatir con energía la pobreza a través del financiamiento a proyectos productivos de los pobres y a empresas sociales, adaptando las experiencias del Banco Grameen (Banco de los POBRES) puesto en marcha en la India, con gran éxito.
- Identificar políticas que promuevan el crecimiento económico sostenido y la redistribución del ingreso en Zacatecas. Una estrategia basada en la cooperación local y el concepto de competitividad sistémica son claves. Ello significa propiciar que la planta productiva Zacatecana se apoye en la producción eficiente, la innovación de procesos, el diseño y diferenciación de productos, y el desarrollo de servicios de apoyo adecuados. También en la formación de un capital humano calificado.
- Asegurar que la política social se guíe por los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad.
- Construir un acuerdo político de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado para ayudar a legitimar el nivel, la composición y la orientación del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento.
- Acordar con el Gobierno Federal que en la aplicación en nuestra entidad de sus políticas económicas y sociales, adquieran modalidades que propicien el cumplimiento de las metas y objetivos aprobados por los Zacatecanos.
- Negociar con el resto de los Estados de la República un nuevo federalismo solidario que propicie la disminución de las desigualdades sociales y territoriales.

Propiciar un gran acuerdo nacional para el crecimiento económico y la disminución de las desigualdades sociales y territoriales, que configure un nuevo modelo de desarrollo.

III. INDICE TEMATICO

Federalismo

Como herederos ideológicos de Francisco García Salinas, uno de los padres del federalismo mexicano, nos pronunciamos porque se abra un gran debate nacional sobre los criterios más adecuados para que exista una distribución equitativa de los recursos públicos y del ingreso fiscal, considerando el origen de los mismos, las necesidades del Gobierno Federal, de las entidades y de los municipios, en relación con las potencialidades y limitaciones de cada región, redistribuyendo competencias, responsabilidades y capacidades de decisión entre los tres órdenes de gobierno, para reforzar también su capacidad administrativa y de gestión.

En los albores del siglo XXI, las y los zacatecanos demandamos un nuevo Federalismo con una visión eminentemente municipalista, porque queremos que se les dote de mayores recursos políticos, pero también de mayores recursos financieros, por ser precisamente en los municipios donde se realiza la vida cotidiana de ciento de miles de zacatecanos. **Por ello, nos comprometemos a:**

- 1.- Pugnar por un eficaz federalismo hacendario para impulsar el desarrollo estatal, municipal y comunitario
- 2.- Luchar por que se reconozca la capacidad del Estado de Zacatecas y sus municipios para tomar decisiones por sí mismos, sin que ello signifique el debilitamiento del Pacto Federal.
- 3.- Nos pronunciamos porque a nuestro Estado se les otorguen las facultades y potestades en materia de combate a la pobreza y la distribución equitativa de recursos para la educación, los servicios de salud y el cuidado y preservación de nuestras aguas, ríos, presas y medio ambiente.

Equilibrio de Poderes

El sistema presidencialista mexicano que prevaleció por poco más de setenta años está agotado, por ello el proyecto de Reforma del Estado que actualmente se encuentra en el

debate nacional, constituye un elemento primordial para hacer efectivo el tan anhelado equilibrio entre los poderes, tanto a nivel nacional como en los estados. Mientras se logra éste gran acuerdo nacional. **Los candidatos de los partidos políticos que acordamos ir en Alianza electoral nos comprometemos a:**

1.- Plantear un nuevo equilibrio entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado, a efecto de propiciar sanas prácticas de relación política, control Constitucional, transparencia y rendición de cuentas, y la interacción entre los poderes, sin que ninguno de ellos decaiga en las responsabilidades Constitucionales que les son atribuidas.

Fortalecimiento del Poder Legislativo

Una de las responsabilidades principales de los parlamentos consiste en ejercer a plenitud la función de control administrativo económico y político del gobierno; entre otras responsabilidades que las propias constituciones, tanto Federal como del Estado le tienen encomendadas a los Congresos. **Por ello, nos comprometemos a:**

1.- Promover una reforma al Poder Legislativo del Estado, para introducir criterios de transparencia en la administración de sus recursos y su capacidad de decisión. Revisaremos la Ley Orgánica del Congreso del Estado para el establecimiento de un sistema de comisiones fuerte y diseñando incentivos para la formación de coaliciones legislativas perdurables que trasciendan la coyuntura electoral y antepongan los intereses del Estado a los particulares, sin que ello signifique claudicación o renuncia a los principios partidistas.

2.- Impulsar una reforma a la Ley Orgánica del Congreso del Estado, a efecto de extender la duración de los periodos ordinarios de sesiones, así como la aprobación del Código de Ética de los Legisladores, entre otros aspectos, con el propósito de fortalecer al Poder Legislativo.

3.- Promover, ampliar y mejorar, desde el Congreso, esquemas de rendición de cuentas a través del fortalecimiento y autonomía de la Auditoría Superior del Estado, con el fin de garantizar mayores alcances en la vigilancia del destino que se le da a los recursos públicos.

4.- Se propone que la Auditoría Superior del Estado, pueda realizar, como órgano técnico especializado y autónomo, auditorías preventivas y de desempeño, que permitan efectuar revisiones a los tres niveles de gobierno sobre el ejercicio del presupuesto.

5.- Fortalecer la capacidad de decisión del Congreso del Estado en la distribución y ejercicio de los recursos públicos. Promoveremos que se sancione la simulación y el subejercicio del gasto público, bajo cualquier modalidad, y propondremos nuevos métodos de evaluación y rendición de cuentas de la acción pública para combatir la corrupción y favorecer la transparencia.

Participación de la Sociedad

La democracia participativa debe asegurar la incorporación de los ciudadanos a las decisiones de gobierno. Sin una democracia participativa y un gobierno responsable y abierto, el Estado ve debilitado su capacidad para responder con efectividad a la sociedad y por ende, no tendrá la solidez ni la integración suficiente de todos sus elementos para cohesionar a la sociedad y la política plural.

La democracia participativa consiste en facilitar a los ciudadanos el ejercicio pleno de sus derechos, asegurando su influencia en las decisiones gubernamentales y en el Poder Legislativo. Reconocemos que la sociedad zacatecana tiene nuevas formas de expresión y organización a las que debe corresponder con apertura, identidad y auténtico compromiso social. **En este sentido, nos comprometemos a:**

- 1.- Promover las reformas que sean necesarias que permitan la participación ciudadana en los asuntos públicos a través de los mecanismos del referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana y plebiscito.
- 2.- Impulsar desde la participación ciudadana a través de un pacto con la sociedad civil organizada, las agrupaciones políticas locales, comités vecinales, consejos de participación ciudadana y representantes de colonias, barrios y unidades habitacionales, que los programas de gobierno se correspondan con las más sentidas demandas y aspiraciones del pueblo.
- 3.- Promover, desde nuestras responsabilidades de gobierno y legislativas, una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas y del acceso a la información. Seremos promotores de un Gobierno sin corrupción, sujeto a la rendición de cuentas, el control popular de la administración pública a través del fortalecimiento de las funciones del Poder Legislativo en esa materia y de la contraloría social, y buscaremos eliminar toda discrecionalidad en la reserva de información por las autoridades frente a la sociedad.

4.- Con apego a la Ley de Planeación, pugnaremos por la creación de contralorías ciudadanas que le den seguimiento permanente al desempeño del ejercicio gubernamental de los funcionarios y servidores públicos.

Seguridad Pública:

Sin lugar a duda, el tema de la seguridad pública, junto con el del empleo son las demandas más sentidas de la población zacatecana. La seguridad pública es un tema de primer orden que debe ser afrontado, más que con armamento y patrillas, con empleos y atención a los jóvenes; pues esta es la principal obligación que tiene en Estado de garantizar la seguridad de la sociedad de las familias y de su patrimonio.

Por el grado de inseguridad que priva en el país, es el gobierno federal el responsable y rector del combate a la delincuencia, con el que los estados y municipios deben coadyuvar, la seguridad pública debe ser una política de Estado, pero también una política popular, sustentada en un gran consenso y participación solidaria de la gente.

Los problemas de seguridad no se resolverán con planteamientos inmediatistas o golpes espectaculares. Se requiere de una visión de largo plazo que trascienda los cambios de gobierno; una concepción integral acorde con la Constitución General de la República, la modernización y la continuidad de las acciones, basadas en esfuerzos institucionales y ciudadanos. **Ante tal situación nos comprometemos a:**

1.- En estricto apego al Estado de Derecho, nos proponemos respaldar el aparato coercitivo del Estado, en su responsabilidad indeclinable para hacer posible la sanción eficaz de las conductas ilegales y el respeto a las garantías constitucionales de los ciudadanos, pero a la vez combatiremos la inseguridad, creando empleo, educando a nuestros jóvenes y fortaleciendo los valores de la convivencia y la armonía de las familias. Fomentaremos, la participación de la sociedad civil en la prevención del delito.

2.- Luchar contra la violencia y la inseguridad. Trabajaremos para garantizar el orden público, la protección y defensa de los ciudadanos que le den estabilidad al Estado y confianza a los zacatecanos en sus instituciones, para terminar con la actual crisis de seguridad pública.

3.- La inseguridad de la población proporciona el crecimiento de los delitos contra los derechos humanos. Violaciones, torturas, muertes, robos, asaltos y otros actos ilícitos, deben ser enfrentados con la aplicación ejemplar de las leyes penales, pero sobre todo a

través de un esfuerzo titánico por recomponer el deteriorado tejido social y la incredulidad de la sociedad hacia las instituciones impartidoras de justicia,

Procuración e Impartición de Justicia

Zacatecas, al igual que el resto del País, está viviendo una realidad diferente; el incremento de la violencia e inseguridad ha alcanzado índices alarmantes, por lo que requerimos soluciones también diferentes hasta las ahora emprendidas, con objeto de garantizarles a los ciudadanos seguridad, así como una impartición de justicia pronta y expedita. Por ello, nos comprometemos a:

- 1.- Involucrar a los sectores sociales en el proceso de procuración e impartición de justicia, en especial en la orientación y aplicación de las políticas públicas para abatir la pobreza y el desempleo, así como en reforzar los consejos ciudadanos y la defensoría de oficio.
- 2.- Nos proponemos darle autonomía a la Procuraduría de Justicia del Estado para que cumpla con eficacia su función; así mismo los ministerios públicos deben ser instancias ágiles y confiables ante la ciudadanía en la recepción y trámite de las denuncias interpuestas.
- 3.- Velar por la correcta instrumentación de los juicios orales, lo cual implica que la profesionalización de los funcionarios públicos sea de forma estricta y apegada a los principios de selección y capacitación, el apego irrestricto a la legalidad para erradicar viejas prácticas que fomenten la arbitrariedad, corrupción e impunidad.
- 4.- Impulsar medidas legislativas, con la finalidad de que la Legislatura del Estado destine los recursos necesarios para la reforma del sistema de justicia penal, con una visión multianual.
- 5.- Perfeccionar el marco legal e institucional, para que establezca un sistema de justicia eficiente, moderna, ágil y transparente, que responda a las necesidades actuales de la sociedad en su conjunto, otorgándole certeza y seguridad jurídica plenas.
- 6.- En Materia de Estado de Derecho, respaldamos al aparato coercitivo del Estado en su responsabilidad indeclinable para hacer posible la sanción eficaz de las conductas ilegales y el respeto a las garantías constitucionales de los ciudadanos. Fomentaremos la participación de la sociedad civil en la prevención del delito.

Igualdad Social y Derechos Humanos:

El mayor reto que tenemos los mexicanos como Nación y los zacatecanos como Estado, es abatir la pobreza y la desigualdad que obstaculizan el pleno ejercicio de los derechos sociales establecidos en la Constitución, e impide a millones de personas acceder a los beneficios del desarrollo.

Ratificamos nuestro indeclinable compromiso en la defensa de las conquistas sociales. No aceptaremos, bajo ninguna circunstancia, retroceso en los derechos constitucionales en materia de educación, salud, trabajo, campo y equidad de género, pero tampoco podemos quedarnos conformes con lo que hemos logrado y mantenernos inmóviles.

Debemos de continuar luchando para que los beneficios de la seguridad social incluyan a toda la población, con el fin de que Zacatecas sea un Estado más sano, y que nuestros adultos mayores tengan pensiones justas, un retiro digno y que cada familia mexicana cuente con un mínimo de seguridad social.

Tenemos la convicción de que para avanzar en la disminución efectiva de las desigualdades sólo podremos lograrlo con un desarrollo económico integral distributivo más acelerado y perdurable, que genere empleos formales mejor remunerados para que los trabajadores y sus familias puedan mejorar sus condiciones de vida; por ello, **nos comprometemos a:**

- 1.- Impulsar la inclusión en la Constitución Política del Estado los derechos sociales de tercera generación, inherentes a los derechos humanos, e igualdad y disfrute de los mismos para todos los estratos sociales, sin exclusión por cuestiones de género, raza, credo o preferencias sexuales; de los derechos de la vida libre de violencia contra las mujeres; de la protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia, su integridad sexual, moral y psicológica, y de los derechos de la gente a un medio ambiente digno, seguro y confiable; de los derechos y causas de los migrantes, así como de la solución a la problemática de los ex migrantes.
- 2.- Sumarnos a la defensa de los derechos inherentes a todo ser humano reconocidos en el derecho internacional, que deben ser protegidos por la legislación nacional y estatal.
- 3.- Revisar la operación de los programas sociales tanto federales como estatales, para avanzar en su transparencia, descentralización y acceso universal.

4.- Diseñar un nuevo programa de combate a la pobreza que, con una visión integral, estimule el desarrollo personal y colectivo de los beneficiados; propicie una participación social amplia en la que los municipios y las comunidades sean parte activa de su propio desarrollo; y facilite su acceso a los procesos sociales y a las instituciones gubernamentales, respetando su dignidad y alentando las potencialidades productivas.

5.- Lucharemos por la plena vigencia de los derechos humanos tales como el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas; por la igualdad ante la ley y contra cualquier forma de discriminación por razón de sexo, raza, culto, clase social, o cualquier otra.

Participación Comunitaria

Una forma de mejorar y perfeccionar nuestras prácticas de gobierno es la incorporación de la sociedad en la toma de decisiones de los gobiernos tanto estatal como municipales; **por ello nos comprometemos a:**

1.- Impulsar, en los tres órdenes de gobierno la participación de la sociedad en el diseño, ejecución y control de la política social. Las comunidades tienen el derecho legal y político de decidir su propio destino.

2.- Exigir que se cumpla con la Ley General de Desarrollo Social para abrir espacios a una participación social amplia, y que asuman el compromiso de escuchar y trabajar junto con las comunidades y organizaciones sociales, como la mejor vía de transformar su realidad económica y social.

Educación para Alcanzar la Igualdad

La educación es el factor que determina la capacidad de desarrollo de cualquier sociedad. Por este hecho de vital importancia, su responsabilidad debe recaer en el Estado.

En este sentido, la política educativa se basa en el mandato del Artículo Tercero Constitucional, que es una decisión política fundamental construida por el acuerdo histórico entre los actores del proceso educativo, los alumnos, maestros y padres de familia, el gobierno, las autoridades educativas, los grandes sectores sociales y las comunidades.

Entendemos a la educación como un instrumento eficaz de justicia social, de abatimiento de las diferencias. Por tal motivo, defenderemos sin concesiones los principios

Constitucionales vigentes en materia de educación, y para alcanzar una educación de calidad **nos comprometemos a:**

- 1.- Preservar lo establecido en el artículo tercero Constitucional, para que la educación siga siendo pública, laica, democrática y gratuita, como medio para terminar con las desigualdades sociales. El eje rector de la educación básica, media superior y superior debe ser la construcción de una nueva ciudadanía, respetuosa de las leyes, los valores cívicos y universales, con conciencia crítica y autocrítica, de su responsabilidad individual y solidaridad con las causas sociales.
- 2.- Pugnar por una política de Estado que impulse decididamente la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología, como puntales de la modernización, la soberanía y el desarrollo nacional y del Estado.
- 3.- Promover la incorporación de materias transversales como educación ambiental, educación para la paz, equidad de género, educación sexual, defensa del derecho a la diferencia y en contra de la discriminación de cualquier naturaleza, el racismo y la exclusión a causa de la discapacidad.
- 4.- Proponer que en los planes de estudio se recupere la educación cívica y ética, sustentada en valores y actitudes que promuevan la paz, la libertad, el conocimiento, la solidaridad, la tolerancia y el respeto a las personas y a la patria. Así como el aumento de horas efectivas de estudio en los planes de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado en lo que respecta al nivel de educación básica.
- 5.- Considerar que los planes educativos deben hacer mayor énfasis en la educación física y el deporte desde el nivel preescolar, lo cual permitirá fomentar la interrelación entre la actividad física y la salud, evitando la obesidad infantil.
- 6.- Impulsar la obligatoriedad de la educación hasta la educación media superior.
- 7.- Atender la demanda de educación media superior, tecnológica, superior y postgrado.
- 8.- Impulsar un renovado sistema educativo rural. Es decir, promover una reforma a fondo de los contenidos y la estructura del sistema educativo del medio rural, para dar a los jóvenes campesinos los instrumentos que necesitan para su desarrollo
- 9.- Fortalecer los programas de alfabetización y educación básica de adultos para atender el rezago educativo.

10.- Promover una sociedad igualitaria; es decir, que la educación que reciban los estudiantes deba tener la misma calidad tanto en el medio rural como en el urbano.

11.- Luchar porque las escuelas públicas no estén sujetas al escenario de incertidumbre financiera, característico de los últimos años.

12.- Pugnar para que los maestros de Zacatecas obtengan retribuciones justas y accedan a una mejor calidad de vida, en particular en el medio rural, sino también para su profesionalización y permanente actualización académica y tecnológica, acordes con las necesidades educativas del Estado, así como para la creación de talleres de formación para el docente que mejoren las condiciones académicas de los profesores.

13.- Ampliar la capacidad técnica y de recursos para promover programas dirigidos a la población con algún tipo de discapacidad, en un marco de respeto, incorporación e integración.

14.- Diseñar e implementar un nuevo sistema estatal de becas en todos los niveles educativos, creando fondos para que los niños y jóvenes, de la ciudad y del campo, de menores recursos permanezcan en las escuelas, y estimular a quienes hagan un mayor esfuerzo para acceder a una educación de calidad.

15.- Pugnar por que el proceso de descentralización educativa, implementado por el Gobierno Federal responda a las necesidades de desarrollo de cada entidad federativa y muy particularmente de zacatecas, que permita formar a los profesionistas y técnicos que se requieren hoy para detonar economías competitivas, exportadoras y productivas en cada región.

16.- Fortalecer y ampliar la cobertura del programa de desayunos escolares, insistiendo que éstos sean nutritivos y balanceados.

17.- Reforzar y ampliar la cobertura de las escuelas de educación especial, educación técnica y programas de capacitación, enfatizando mayores acciones en el medio rural.

18.- Promover espacios de coordinación entre el gobierno, los maestros y los padres de familia, para formar a las nuevas generaciones, impulsando que la educación se asuma como una responsabilidad compartida.

19.- Trabajar para otorgar mejores salarios a los maestros, para que así logren mejores niveles de vida y esto a su vez repercuta en la calidad de enseñanza de los alumnos;

Dotar de infraestructura tecnológica adecuada al número de alumnos, a escuelas rurales y urbanas; y realizar evaluaciones continuas al desempeño de los maestros para generar un sistema de reconocimientos.

20.- Pugnar porque los ciclos escolares incluyan una perspectiva ecológica orientada a subrayar las relaciones de concordancia que deben prevalecer entre los hombres, la sociedad y la naturaleza.

21.- Promover medidas que erradiquen el analfabetismo, y eleven el nivel educativo, porque se otorguen los apoyos necesarios para evitar la deserción escolar y por incrementar la escolarización. Estamos por una educación que desemboque en la formación de personas aptas para colaborar en la solución, de los problemas nacionales y de Zacatecas.

Cultura

Los partidos que integramos la “Alianza PRIMERO ZACATECAS” consideramos a la cultura como un derecho humano universal inherente a la dignidad de las personas y de los pueblos. Para preservar e impulsar al patrimonio cultural de Zacatecas, **proponemos:**

1.- Luchar para que el fomento cultural adquiera el rango de política de Estado en el contexto del fortalecimiento plural y equitativo, que involucre concurrentemente a los dos órdenes de gobierno, con el presupuesto de que convoque e incluya a la sociedad en su conjunto.

2.- Instrumentar una política que, promueva el derecho a la cultura con sentido democrático, incluyente y equitativo, y con pleno reconocimiento sin discriminación alguna e incluyente de la cultura de la migración.

Salud para vivir con calidad

La salud es un derecho plasmado en el Artículo Cuarto de la Constitución General de la República, que establece que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud”. Es decir, que es un derecho universal. En este sentido, **nuestro compromiso va encaminado a:**

1.- Pugnar por que se revise el mecanismo del seguro popular, pues si bien contempla algunas ventajas en su concepción, no es suficiente para atender los problemas de salud pública de los grupos de menores recursos, independientemente de que su operación ha significado un incremento en la demanda del servicio, sin el correspondiente crecimiento

de la infraestructura hospitalaria, sus recursos humanos, materiales y financieros necesarios.

2.- Alcanzar el acceso universal a los servicios de salud y superar los contrastes regionales que persisten en cobertura y calidad, pues es responsabilidad fundamental del Estado garantizar la universalidad en el ejercicio de este derecho, así como la equidad en la aplicación de políticas públicas.

3.- Promover una mayor asignación de inversión pública federal, estatal y municipal en materia de salud.

4.- Lograr, en conjunto, con nuestros legisladores federales, leyes que garanticen el abasto de medicamentos al sector salud a precios justos.

5.- Incorporar al cuadro básico de vacunación la del cáncer cérvico-uterino, y establecer mejores programas para combatir, entre otros padecimientos, la diabetes, el cáncer, VIH Sida y la influenza AH1N1.

6.- Diseñar un programa de prevención y rehabilitación de adicciones con la participación de los dos niveles de gobierno y de la misma sociedad.

7.- Promover el desarrollo de mecanismos gubernamentales y privados para la creación de centros de salud para la atención a todos los zacatecanos de acuerdo a sus posibilidades económicas. Promoveremos medidas que conduzcan a la prevención y mejoramiento integral de la salud.

8.- Promover medidas para la prevención de las enfermedades resultantes de un medio ambiente contaminado por la gran cantidad de tóxicos que saturan el ambiente y el tipo de alimentos que ingieren, de lo cual es resultado de las enfermedades degenerativas.

9.- Pugnar por extender el sistema de seguridad social para que incremente y mejore las prestaciones en relación al desempleo, enfermedades, invalidez, cesantía en edad avanzada y vejez. Igualmente, por ampliar los centros de rehabilitación de inválidos, y por combatir las causas y las manifestaciones de la desnutrición.

Deporte y Recreación

Dada la importancia del deporte, es importante promoverlo desde la edad temprana hasta la edad adulta, a fin de buscar la integración familiar, la salud y la convivencia pacífica entre los Zacatecanos.

El deporte es un factor de integración, salud y valores en nuestra sociedad, el impulso y fomento del mismo evita vicios, adicciones y delincuencia. Por ello los candidatos de la “Alianza PRIMERO ZACATECAS” **nos comprometemos a:**

- 1.- Promover leyes que tengan como finalidad el impulso al deporte y la recuperación de talentos que sirvan como base para la difusión de los mismos.
- 2.- Propiciar la capacitación, formación y actualización, a través de cursos y diplomados que desarrollen la aplicación de conocimientos teóricos y prácticos en el campo de la administración y de la organización deportiva.
- 3.- Propiciar las condiciones de participación para el desarrollo de la formación de educadores deportivos y entrenadores especializados en cada disciplina, por medio del planteamiento curricular de contenidos, habilidades y destrezas para la docencia deportiva.

Desarrollo Regional

Parte fundamental del desarrollo integral es precisamente lograr un desarrollo regional equilibrado; La visión sectorial con la que se ha aplicado el presupuesto nacional, ha fortalecido sectores en detrimento de la potencialidad de amplias regiones del País y del Estado. De las diez regiones en que está dividido el Estado de Zacatecas existe una gran disparidad entre ellas. Para lograr un desarrollo regional más armonioso y equilibrado, **nos proponemos:**

- 1.- Elaborar los diagnósticos participativos, desde las comunidades, municipios y regiones con una visión regional (integral) que tenga como ejes al hombre y sus legítimas aspiraciones, en armonía con el cuidado y la preservación del medio ambiente.
- 2.- Revisar nuestro marco jurídico en el ámbito nacional y, establecer en la Ley Orgánica del Congreso del Estado, una comisión a cargo del desarrollo urbano, para fortalecer la concurrencia y coordinación; fomentar la coordinación y congruencia en las leyes locales; y fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento urbano; al dotar a los

municipios de instrumentos que permitan atender a la problemática urbana con capacidad y transparencia.

3.- Impulsar las políticas de desarrollo regional y municipal que reconozcan las ventajas competitivas de enclaves económicos geográficos, que generen círculos virtuosos en aquellas regiones y municipios en donde tengan mayores oportunidades de florecer. Fortaleceremos la interacción entre zonas urbanas y rurales para crear circuitos productivos que promuevan la convergencia, acaben con el desarrollo desigual y se conviertan en una política eficaz de combate a la pobreza.

Vivienda Digna

El derecho a una vivienda digna es una garantía Constitucional. Por tal motivo, deben establecerse sistemas que apoyen a toda la población, en particular a la de escasos recursos en los ámbitos rural y urbano, con programas de vivienda nueva y mejoramiento de viviendas existentes, que mejoren las condiciones de habitabilidad y den cumplimiento a este derecho, reconociendo su prioridad. En este sentido, los Candidatos de la Alianza **nos pronunciamos a favor de:**

1.- Pugnar para que el gobierno estatal promueva acciones de vivienda nueva, mejoramiento, vivienda rural y reservas territoriales accesibles para todos los zacatecanos, en particular para los grupos más desprotegidos, con sistemas de financiamiento justos. Las reservas territoriales pueden constituirse mediante el desarrollo de asociaciones con ejidos, para el aprovechamiento de tierras rurales conurbadas.

2.- Proponer una política habitacional que permita a todos los zacatecanos contar con una vivienda digna con los servicios necesarios. Promoveremos la creación de espacios habitacionales que relacionen armónicamente a los pobladores con su medio ambiente.

3.- Impulsaremos una más estrecha coordinación institucional de los organismos facultados para resolver el problema de la vivienda. Diseñar de un programa habitacional rural que incorpore la mano de obra campesina, la utilización de los materiales y el tipo de construcción de la región. Fomentar el establecimiento de bolsas de materiales y el tipo de construcción de la región.

El Campo Zacatecano

La mayor desigualdad entre los zacatecanos se concentra en las zonas rurales, en particular las áridas y serranas, y en algunos grupos de productores de economía precaria. Por tal motivo, a través de nuestras organizaciones campesinas exigiremos en materia de bienestar social equidad entre el campo y la ciudad, y lucharemos para que la política social tenga una orientación que favorezca su desarrollo.

Entendemos el desarrollo del campo con base en el empleo, la implementación de proyectos productivos y con el mejoramiento de la calidad de vida de los productores; con acceso a educación y servicios de salud; con viviendas dignas; y con el respeto a sus derechos laborales. En esta materia **nos proponemos:**

- 1.- Impulsar la ganadería del sector social con un enfoque integral de cadenas productivas, asegurando la participación de los productores rurales.
- 2.- Promover el fortalecimiento de las empresas sociales ejidales y de minifundistas para que se compacten áreas temporeras, y éstas puedan adoptar agricultura y ganadería por contrato, instalen invernaderos y contribuyan a la construcción de obras de infraestructura básica para el bienestar social.
- 3.- Impulsar la justicia y modernización administrativa de las instituciones agrarias, con la agilización y facilitación de sus trámites.
- 4.- Recuperar la cultura de la producción y de la economía familiar campesina.
- 5.- Pugnar porque el Estado apoye con todo vigor la producción agropecuaria.
- 6.- Exigir la reforma a la Ley Federal del Trabajo en materia de jornaleros agrícolas e impulsar el acceso de los trabajadores del campo y de sus familias a la seguridad social y a los programas sociales, así como un trato digno en sus centros laborales.
- 7.- Apoyar a los campesinos en la construcción de invernaderos y comercialización de los productos agropecuarios.
- 8.- Apoyar a los campesinos de las zonas temporeras productoras de artículos básicos como frijol, chile, maíz, frutales y hortalizas.

9.- Buscar que los distintos sectores sociales, independientemente del lugar donde residan, gocen de los avances del progreso. Por ello, es necesario modificar la tendencia de concentración urbana, revalorando la vida en el campo. Detener el crecimiento de las grandes urbes, revertir el flujo de campesinos a las grandes ciudades, para formar comunidades menores y autosuficientes.

Producción de Alimentos

La importancia de apoyar al campo es porque de él depende la producción de alimentos de origen natural. La crisis sistémica que padece el campo se deriva de la aplicación del modelo neoliberal en donde se ha privilegiado la importación de productos alimenticios de origen agropecuario en vez de producirlos internamente. **Para revertir esta tendencia nos comprometimos a:**

- 1.- Apoyar políticas de Estado en materia seguridad agroalimentaria y nutricional.
- 2.- Pugnar por que se eleve a rango constitucional el derecho de toda la población a la seguridad alimentaria, y que ésta sea reconocida como un tema de seguridad nacional.
- 3.- Promover el reconocimiento del carácter multifuncional del sector agroalimentario con un desarrollo ecológicamente sustentable, defendiendo nuestros recursos naturales, tierra, agua, bosques, biodiversidad y germoplasma nativo.

Equidad de Género

La democracia, la justicia social y el desarrollo, sólo se conciben con la plena participación de las mujeres en las diferentes esferas de lo económico, político y social.

Reconocemos que las mujeres en el siglo XXI continúan luchando por la libertad y la paridad entre los géneros, lo que significa el goce y ejercicio pleno de sus derechos; asumimos que no basta con el reconocimiento legal de los mismos, sino que es necesario, que éstos se traduzcan en calidad de vida y ejercicio cotidiano.

Los candidatos de la “Alianza PRIMERO ZACATECAS” nos comprometemos a impulsar, reforzar y defender acciones eficaces con perspectiva de género en los dos órdenes de gobierno, a fin de permitir a las mujeres su plena incorporación a la vida económica, política, social y cultural del estado, así como el disfrute de los beneficios que esto conlleve, desde la óptica de la justicia, la igualdad y la paridad de las oportunidades.

Reconocemos que los derechos de las mujeres están por encima de cualquier disposición gubernamental, costumbre, tradición, o creencia por lo que **nos comprometemos a:**

- 1.- Promoveremos una adecuada sensibilización y concientización en torno a las relaciones personales de respeto e igualdad entre el conjunto de la población, en la idea de eliminar cualquier forma de discriminación y violencia hacia las mujeres.
- 2.- Incidir en la educación, toda vez que después de la familia, la escuela es el principal agente socializador, por lo que nos comprometemos a impulsar una educación no sexista ni estereotipada.
- 3.- Pugnar por la atención integral de la salud de las mujeres, particularmente en la salud reproductiva, incluyendo la salud laboral, lo cual involucra el ejercicio libre y responsable de la maternidad y el derecho a la información y a la educación sexual.
- 4.- Fomentar la igualdad en el empleo, lo cual implica una legislación no sexista; apoyar la formación y capacitación profesional y fomentar el empleo de manera equitativa.
- 5.- Impulsar seguridad social para las mujeres, el acceso a la vivienda para madres solteras, colectivos marginados, adultas en plenitud, y mujeres en situación de violencia. Poniendo especial énfasis en la protección social de los sectores más pobres, las desempleadas, las jefas de hogar, las jornaleras, las madre adolescentes y las campesinas.
- 6.- Promover la ampliación y fortalecimiento del espacio sociocultural, la formación, la cultura, el deporte y la preservación del medio ambiente.
- 7.- Impulsar las modificaciones y adecuaciones en el marco normativo estatal que contengan acciones que garanticen la justicia, equidad e igualdad y el acceso pleno de las mujeres en los ámbito político, social, y económico.
- 8.- Garantizar la participación política de las mujeres, estableciendo al interior de los Partidos que conforman la Alianza para mantener la paridad de género en congruencia con nuestros valores y principios ideológicos; el apoyo a candidaturas de mujeres; impulsar una agenda sensible al género e instrumentar campañas contra la discriminación.
- 9.- Abanderar permanentemente las causas más sentidas de las mujeres Zacatecanas, así como el derecho a la alimentación y al trabajo.

10.- Luchar para que las mujeres que enfrentan mayores desventajas por su alto grado de vulnerabilidad puedan mejorar sustancialmente su calidad de vida.

11.- Legislar para otorgar apoyo económico y en especie para asegurar una adecuada nutrición y atención médica, tanto para la madre como para el producto, en los casos de embarazo, y promover la instauración de un programa de salud universal a cargo del gobierno para garantizar la atención y prevención de riesgos para la salud en situación de embarazo, así como en las primeras causas de muerte de las mujeres, tales como el cáncer de mama y el cérvico-uterino.

12.- Defender el derecho que tienen las mujeres para decidir el número de hijos que deseen tener.

13.- Impulsar políticas de prevención y atención del embarazo de adolescentes, así como para quienes padecen algún tipo de discapacidad.

14.- Pugar para que a la mujer adolescente se le permita continuar estudiando dentro de los planteles educativos cuando se encuentre en estado de gestación.

15.- Proponer en el Presupuesto de Egresos del Estado una partida especial para crear agencias del Ministerio Público especializadas en delitos y violencia en contra de la familia y de la mujer.

16.- Fomentar una cultura de prevención de embarazos no deseados, de enfermedades de transmisión sexual en las mujeres, evitando así el índice de contagio y mortalidad.

17.- Pugar porque se cumplan las disposiciones previstas en la Ley Federal del Trabajo en materia de no discriminación hacia las mujeres y erradicación del acoso sexual en los centros de trabajo, dando seguimiento puntual para que las autoridades de las dependencias, realicen inspecciones en los centros laborales en esta materia, además de realizar campañas de difusión sobre los derechos de las mujeres.

Los Jóvenes

Los Partidos que integran la “Alianza PRIMERO ZACATECAS” reconocen en los jóvenes a la fuerza social y política que hereda lo mejor de nuestras causas y que con ese acervo y su propia aportación e imaginación diseñarán el presente y el futuro.

Todas nuestras acciones estarán encaminadas a crear las condiciones políticas, económicas y sociales que favorezcan su integración al desarrollo del Estado sin

menoscabo por su condición de género, etnia, religión, adscripción política, condición social, discapacidad u opción sexual; o condición migratoria. **En esta materia nos proponemos:**

- 1.- Ampliar la cobertura educativa de las instituciones públicas, el fortalecimiento del sistema nacional de becas, en especial, las de inscripción, estudios, movilidad estudiantil, deporte y creatividad cultural, así como la implementación de programas de apoyo a los jóvenes que por ser jefes de familia truncaron sus estudios.
- 2.- Pugnar para que en toda política pública de fomento productivo se apoyen los proyectos productivos y de investigación dirigidos por jóvenes, se favorezca la integración de empresas y cooperativas juveniles, y se promueva el patrocinio de proyectos de investigación liderados por jóvenes. El empleo que se genere en Zacatecas, tendrá como prioridades a los jóvenes y las madres solteras.
- 3.- Promover consejerías para el acompañamiento y canalización de jóvenes que soliciten ayuda en cualquier tipo de adicción, embarazo temprano, violencia familiar o en sus relaciones de pareja.
- 4.- Fomentar la creación de espacios para reunión y esparcimiento de jóvenes. Exigir de las autoridades correspondientes las debidas reglamentaciones e inspecciones en los centros de reunión, para el cabal cumplimiento, en materia de sanidad, de higiene y legalidad de alimentos y bebidas y de seguridad.

Infancia y Adolescencia

Los candidatos de los partidos que integramos la “Alianza PRIMERO ZACATECAS” nos pronunciamos por hacer valer todos los derechos humanos que contribuyen al libre desarrollo de las niñas, los niños y los adolescentes; por trabajar para proteger su integridad y prevenir los fenómenos que atentan en contra de ella; por combatir las carencias que obstaculizan su acceso a una alimentación nutritiva, a la buena salud, a la educación de calidad, al sano esparcimiento y en suma a la igualdad de oportunidades.

Ante ello nos comprometemos a:

- 1.- Impulsar una legislación adecuada para fortalecer los sistemas de justicia para adolescentes. Combatir el trabajo infantil y garantizar el derecho de los menores a la recreación y a la educación.

2.- Nos pronunciamos en contra de criminalizar la conducta de la población infantil y adolescente. Impulsar la legislación adecuada y las políticas públicas para combatir con toda decisión y energía los crímenes que atenten en contra de la integridad de la infancia y la adolescencia.

Adultos Mayores

*En apoyo a este importante sector de la sociedad zacatecana que representa más del diez por ciento de su población; y es una de las más vulnerables; **nos comprometemos:***

- 1.- Fortalecer los programas estatales a favor de la tercera edad que conjunte los esfuerzos del gobierno y de la sociedad para responder a sus necesidades de salud, educación, capacitación, empleo, vivienda, transporte, recreación y acceso a la cultura y al deporte.
- 2.- Promover una cultura de respeto a nuestros adultos mayores que garantice sus derechos humanos y ciudadanos, y fomente en las nuevas generaciones una cultura de prevención y planeación que los prepare para la vejez.
- 3.- Luchar por mejorar el sistema de pensiones y jubilaciones, y que en las instituciones públicas de salud y seguridad social sean atendidos con respeto y calidez, otorgándoles la mayor prioridad.
- 4.- Implementar estímulos fiscales a las empresas que contraten a adultos mayores.
- 5.- Promover la creación de centros para la atención a los adultos mayores, con financiamiento público.

Personas con Discapacidad

Las personas con discapacidad en Zacatecas representan un amplio sector de la población, que junto con sus familias, enfrentan severas condiciones de marginación, discriminación y pobreza. Persiste en sus demandas la exigencia para que las leyes se cumplan y se respeten sus derechos. **Por ello los Candidatos de la Alianza nos comprometemos a:**

- 1.- Promover en coordinación con los diputados federales y senadores de la Republica reformas Constitucionales para que se reconozcan los derechos de las personas con discapacidad y con ello garantizar una política de Estado que les otorgue mayores condiciones de igualdad, equidad, inclusión y oportunidad a una vida digna.

2.- Exigir el cumplimiento cabal de la Ley General de Personas con Discapacidad, la definición del Programa Nacional de Atención a la Discapacidad y la ampliación del presupuesto estatal en esta materia.

3.- Adecuar el marco jurídico, tanto en el ámbito municipal y estatal, que contemple las adecuaciones legislativas que permitan la incorporación de este sector a los aspectos sociales y laborales.

4.- Impulsar el fortalecimiento del Instituto Estatal de Personas con Discapacidad, con programas especiales de empleo y capacitación y programas de apoyo a proyectos productivos, necesidades educativas y de salud.

5.- Proponer la reforma integral de las políticas públicas que garanticen su derecho a la salud, rehabilitación, seguridad social, educación, trabajo, vivienda, accesibilidad, comunicaciones, transporte, deporte, arte, cultura y desarrollo social.

6.- Apoyar a los organismos sociales de discapacidad y su derecho de participación en toda iniciativa legislativa o gubernamental.

7.- Garantizar sus derechos políticos, respetando y abriendo espacios de representación en las estructuras de nuestros partidos, así como impulsar que personas con discapacidad sean representantes de su sector el Congreso del Estado y en los ayuntamientos.

Uso Racional del Agua

El agua es un recurso estratégico para el desarrollo; de allí la necesidad de que exista una política pública orientada a hacer uso racional de este recurso natural. Por su ubicación geográfica y su topografía, Zacatecas es una entidad cuya disponibilidad de agua es escasa. Más del 70 por ciento de su territorio es semidesértico con muy bajos niveles anuales de precipitación pluvial.

La disponibilidad de agua para uso agrícola y para consumo humano en los centros de población es también muy reducida, lo cual obliga al gobierno, al sector productivo y a la sociedad en su conjunto a efficientar su uso.

Su disponibilidad se pondrá en riesgo en un futuro inmediato si no atinamos a enfrentar desde ahora las causas que nos ha llevado al uso irracional de este vital líquido: es importante terminar con la sobreexplotación de los acuíferos, del uso inadecuado de las

tareas agrícolas, resolver las fugas en las redes de distribución, establecer plantas tratadoras de aguas residuales, y hacer conciencia en la población de la importancia del agua para que haga uso racional de ella. **Ante este problema nos proponemos:**

- 1.- Otorga la más alta prioridad a las políticas públicas orientadas a la preservación, explotación y uso racional del suelo, aguas y bosques.
- 2.- Propiciar la constante actualización de su marco normativo y el mejoramiento de los programas públicos y privados para su óptima utilización.
- 3.- Apoyar y promover programas que conduzcan a la instalación generalizada de invernaderos en todo el territorio zacatecano.
- 4.- Rehabilitar los distritos y unidades de riego, y modernizar los métodos de irrigación para evitar el desperdicio de agua para fines agrícolas.
- 5.- Impulsar un programa agresivo de construcción de bordos y presas.
- 6.- Apoyar la construcción de obras para la captación de agua de lluvia que conduzcan a la recarga de los acuíferos.
- 7.- Dar prioridad a proyectos orientados a tecnificar el riego, particularmente en regiones de escasos recursos hídricos.
- 8.- Otorgar estímulos al sector productivo del Estado que propicie el establecimiento de una moderna infraestructura hidráulica.
- 9.- Acelerar la modernización de los sistemas de potabilización y las redes de distribución de agua en todo el Estado, con la finalidad de eliminar fugas de agua.
- 10.- Impulsar la instalación de plantas tratadoras de aguas residuales en todos y cada uno de los municipios del Estado.
- 11.- Gestionar apoyos de la banca de desarrollo del país y de la banca internacional, para rehabilitar las redes de distribución urbana y para modernizar los métodos de riego en las zonas agrícolas.
- 12.- Impulsar a nivel estatal y municipal un nuevo orden en la distribución y uso del agua, manejo de cuencas hídricas, prevención de la contaminación, su reúso y el tratamiento de aguas residuales.

Preservación del Medio Ambiente

El cuidado y preservación del medio ambiente continúa siendo una asignatura pendiente para el gobierno en todos sus niveles. En Zacatecas este problema tiende a agravarse pues se carece de una política clara y precisa en la materia y, más que toda voluntad política de los gobernantes para enfrentar el problema con decisión. Nuestros escasos ríos, arroyos y presas están contaminados, las explotaciones mineras representan un foco permanente de contaminación; las pocas plantas tratadoras de agua negras con que cuenta el Estado, o son obsoletas o nunca han funcionado. **Ante esta situación nos comprometemos a:**

- 1.- Promover desde las escuelas la cultura ecológica en alumnos, maestros y padres de familia para preservar el medio ambiente limpio y revertir el deterioro de los bosques, los suelos, los ríos y en general las cuencas hidrológicas.
- 2.- Vigilar que los proyectos de inversión y desarrollo sean armónicos con el medio ambiente y las comunidades, en especial para que se establezca y respeten los ordenamientos ecológicos territoriales y el aprovechamiento de los recursos sea bajo criterios de sustentabilidad.
- 3.- Estamos comprometidos en el proyecto de largo plazo del campo y el manejo racional y sustentable de los recursos naturales, de manera particular del agua, el suelo, la flora y la fauna, operado por los núcleos agrarios y los productores rurales.
- 4.- Promover la implementación de estímulos fiscales para las empresas, industrias, municipios, particulares y productores que efectúen proyectos o inversiones que contribuyan al restablecimiento del patrimonio natural y sus variantes.
- 5.- Pugnar por la ampliación y consolidación de las áreas naturales protegidas como medida para conservar el patrimonio y la diversidad de los recursos y el germoplasma.
- 6.- Dedicar especial atención a la conservación de animales y vegetales en peligro de extinción y procurar que animales, vegetales y humanos, coexistan en condiciones saludables y armoniosas.
- 7.- Promover la aplicación de sistemas de separación, tratamiento, control y reciclaje de desechos, para tener una vida limpia de basuras y desperdicios. Procurar que se reintegre el ciclo de la vida para que los desechos sean reincorporados útilmente, los orgánicos en el abono de la tierra, y los inorgánicos en los procesos industriales. La

basura debe desaparecer y convertirse en almacén de materia prima de los procesos industriales o agrícolas.

8.- Nos pronunciamos por un avance y desarrollo tecnológico equilibrado y que respete la naturaleza y el medio ambiente, considerado prioritario proteger el principal tesoro que son los elementos naturales y los seres vivos.

9.- Promover la elaboración de leyes y reglamentos severos que prevengan e inhiban a las industrias contaminadoras que provoquen daños al agua, al aire, al suelo y a la capa de ozono, y para obligarlos a colaborar en la solución al mantenimiento de un medio ambiente limpio y saludable.

10.- Proponer que en las ciudades se construyan áreas verdes, el control de la contaminación industrial, el mejoramiento de la calidad de los combustibles, la utilización de transporte colectivo no contaminante, el uso de la bicicleta y la concientización ecológica masiva de la sociedad para fomentar el amor y respeto a la naturaleza y el cambio de costumbres sociales.

11.- Proponemos establecer los mismos requisitos de protección ecológica a las empresas extranjeras, principalmente mineras, correspondientes a los que tienen en sus lugares de origen para evitar que hagan en México el daño ambiental que les prohíben en sus propios países.

Calentamiento Global

El cambio climático global constituye una de las mayores amenazas para el desarrollo humano y el bienestar de las futuras generaciones, por ello se considera que cada día el fenómeno se convierte en un asunto de seguridad nacional y que es urgente adoptar medidas para proteger a la población y su patrimonio de desastres

*Este fenómeno se ha venido presentado con mayor frecuencia por la acelerada pérdida de suelo y de la superficie forestal, la erosión de los suelos, la sobreexplotación de los mantos freáticos, el insuficiente tratamiento de aguas residuales y la contaminación de agua superficiales y subterráneas y por el insipiente confinamiento y tratamiento de residuos tóxicos. Si bien es cierto que este problema atañe a todo el mundo, los zacatecanos no podemos ni debemos estar ajenos a este fenómeno, **por ello proponemos:***

1.- Fortalecer una nueva conciencia y actitud frente al entorno ambiental, apoyando los contenidos de los programas de estudio de educación básica y media superior, para que incorporen criterios ecológicos como medida para contrarrestar el impacto en el calentamiento global y cambio climático.

2.- Impulsar los proyectos de recuperación, ampliación y mantenimiento de las áreas verdes para aumentar las superficies forestales.

3.- Promover mecanismos de estímulo que frenen los avances de la deforestación, para mantener, recuperar y consolidar las áreas naturales. Asimismo, impulsaremos el desarrollo rural sustentable a través de más apoyos e incentivos fiscales.

Industria

El sector industrial del Estado es sin duda el más atrasado y el que menos aporta al producto interno bruto de Zacatecas. Ante la ausencia de una política pública en esta materia, somos el Estado con menor densidad febril del país, lo cual nos ha llevado a la carencia de fuentes formales de empleo, baja o nula recaudación fiscal; migración acelerada y subdesarrollo crónico.

El tipo de desarrollo industrial practicado hasta hoy es uno de los causantes principales de la actual crisis económica. La contaminación del agua y del aire requiere una modificación en la estrategia de crecimiento industrial.

Exigimos medidas fiscales y legislaciones más drásticas que impidan la aparición sin control de empresas contaminantes. La situación actual exige industrias con tecnología sana evitando su concentración y promoviendo su reubicación estratégica. La inversión extranjera particularmente en minería debe respetar los requisitos de protección ambiental que la legislación nacional les exige.

Para revertir esta situación se hace necesario hacer de Zacatecas un Estado atractivo, promotor y facilitador de la inversión privada productiva. **Por ello, proponemos:**

1.- Promover e impulsar iniciativas de ley orientadas a crear políticas públicas en materia industrial, que estimulen, promuevan y den seguridad jurídica a la inversión de los particulares, para que sea ésta la palanca que permita la generación de empleos.

2.- Simplificar a nivel de ventanilla única, los trámites burocráticos para abrir nuevas empresas.

- 3.- Promover parques industriales modernos, con infraestructura de punta, con gas natural, capaces de competir con los existentes en estados circunvecinos.
- 4.- Establecer una política de estímulos fiscales que hagan atractiva la inversión en Zacatecas.
- 5.- Crear una dependencia gubernamental especializada en la elaboración, apoyo y ejecución de proyectos productivos.
- 6.- Luchar para que a Zacatecas se le otorgue la denominación de origen del tequila y del queso zacatecano.
- 7.- Promover, estimular e impulsar la industrialización de productos del campo zacatecano.
- 8.- Crear un organismo público, con la participación del sector privado, para apoyar la comercialización de los productos del campo.

Minería

El sector minero en zacatecas ha venido perdiendo importancia y se ha encontrado ausente del discurso y planes del gobierno actual, dejando de lado el papel relevante que este sector ha jugado a lo largo de la historia en nuestro estado; un papel estratégico como proveedor de insumos minerales para diversas ramas industriales. Es por eso que es importante reconocer la contribución de este sector, al participar con poco más del uno por ciento al producto interno bruto del Estado, por lo que se requiere de una atención más esmerada del gobierno del Estado para fomentar su desarrollo sustentable y articularlo con otros sectores productivos. **En esta materia proponemos:**

- 1.- Demandar al gobierno federal una mayor participación de los ingresos federales derivados de la explotación de nuestros yacimientos minerales.
- 2.- Luchar por que el ejecutivo federal, tome las medidas necesarias para que las empresas mineras y el gobierno federal, coordinadamente con los gobiernos de los Estados y municipios, lleven a cabo programas tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de la población donde se localizan los yacimientos mineros, y se tomen las medidas de prevención para cuando concluyan las medidas de explotación de la actividad minera se eviten los males que provoca la pérdida de esta fuente de empleo.

3.- Pugnar porque en todas las explotaciones mineras que se realicen en todo el territorio zacatecano se garantice la seguridad en el Trabajo y sus derechos laborales.

4.- Establecer un programa de fomento e investigación tecnológica y de integración industrial, para darle valor agregado a todos aquellos minerales de los que Zacatecas es productor.

5.- Gestionar ante las empresas mineras el fomento a la creación de artesanías utilizando los minerales que se extraigan de las minas, comprometiéndose a dar capacitación a los grupos de artesanos dedicados a esta actividad.

6.- Lugar para que las empresas mineras adopten la norma mexicana en materia de preservación ecológica.

Turismo

El turismo es una actividad económica que ha hecho importantes contribuciones al desarrollo nacional y a la economía zacatecana, porque ha permitido el aprovechamiento de las bellezas de nuestras ciudades, de nuestros recursos naturales y a generado empleos.

Lamentablemente, Zacatecas se destaca en el país entre los estados menos competitivos en materia de turismo; para revertir este rezago se debe trabajar de manera conjunta entre gobierno y prestador de servicios para mejorar la infraestructura turística.

El desarrollo del turismo requiere de una acción institucional y del esfuerzo del gobierno, y de los sectores social y privado.

Nuestro Estado tiene en el turismo un invaluable recurso que debe proteger y fomentar.

En la coyuntura que vivimos derivada de la crisis financiera internacional que está afectando a todas las economías en el mundo, entre ellas los flujos turísticos, es indispensable realizar un replanteamiento de las políticas turísticas en nuestro país y en Zacatecas, particularmente en lo referente al fomento de la competitividad de la oferta turística, y donde deben participar los tres órdenes de gobierno en este sector, **nos proponemos:**

1.- Establecer una política turística de estado orientada a explotar racionalmente el enorme potencial con que cuenta la entidad, principalmente en nuestra ciudad capital, Sombrerete, Chalchihuites, Jerez, y en otros municipios y regiones de atractivo turístico.

- 2.- Promover el uso intensivo del Centro de Convenciones para evitar se convierta en un “elefante blanco”.
- 3.- Apoyar con estímulos fiscales a los inversionistas que inviertan en infraestructura hotelera, principalmente en nuevos hoteles y restaurantes.
- 4.- Impulsar la capacitación de los prestadores de servicios turísticos.

Infraestructura Carretera

Si viene es cierto que en los últimos años se ha venido modernizando las principales carreteras troncales construidas en el territorio de nuestro Estado, lo importante para el presente y futuro de nuestra entidad es continuar con la modernización de carreteras en nuestro Estado; **por lo que nos proponemos:**

- 1.- Concluir los tramos Zacatecas-San Luis Potosí; Zacatecas-Salttillo; y gestionar y construir la carretera de cuatro carriles de Zacatecas a Guadalajara por el cañón de Tlaltenango, en virtud de que esta obra incorporaría a los municipios del norte del Estado de Jalisco; así mismo impulsar la construcción de la carretera de cuatro carriles al Estado de Durango, que le daría al Estado de Zacatecas salida al mar por el puerto de Mazatlán.

Migración

A lo largo de muchos años Zacatecas se ha caracterizado a nivel nacional por ser un estado con altos índices de emigración. El crecimiento natural de su población está ligeramente por encima de la media nacional, no obstante ello, el crecimiento demográfico real del estado, restando la emigración, se encuentra muy por debajo del índice de crecimiento poblacional del país. Este fenómeno incide de manera relevante al despoblamiento sistemático en más del setenta por ciento de los municipios del Estado.

Si viene cierto que el fenómeno migratorio ha reportado beneficios para zacatecas por la vía de las remesas lo cierto es que son más los inconvenientes que ha acarreado al estado, como ha sido la desintegración familiar, la descapitalización de recursos humanos, y la pérdida de mano de obra mucha de ella especializada, y “fuga de cerebros”. **Ante este fenómeno nos proponemos:**

- 1.- Gestionar, eficientar y transparentar los recursos financieros provenientes de las organizaciones de migrantes, mediante el programa tres por uno.

2.- Promover antes los zacatecanos radicados en Estado Unidos oportunidades de inversión en zacatecas, mediante el ofrecimiento de proyectos productivos que previamente hayan sido elaborados por el gobierno del estado.

3.- Crear un fideicomiso de apoyo a las víctimas de la migración (mujeres, ancianos y niños abandonados), cuyo propósito estaría orientado a capacitar y a apoyar a estas personas en centros de trabajo; y a los niños en edad escolar otorgarles becas para que continúen sus estudios.

4.- Impulsar la protección laboral de los trabajadores de los centros de desarrollo o de producción temporal. Promover políticas de pleno aprovechamiento de los recursos naturales y de las capacidades técnicas o profesionales de los zacatecanos para que no tengan necesidad de emigrar.

5.- Trabajar para garantizar la intervención del gobierno en la defensa de la dignidad de nuestros compatriotas en condición de migrantes, el respeto a sus derechos humanos y el acceso a servicios públicos en los países donde se encuentran. Estamos obligados a luchar por el ejercicio pleno de sus derechos, por su seguridad jurídica, laboral y su integridad personal, así como por la participación política de nuestros compatriotas en la toma de decisiones en Zacatecas.

Zacatecas, Zacatecas; a 1 de marzo de 2010.

ATENTAMENTE

Dirigentes que integran la ALIANZA “PRIMERO ZACATECAS”:

C. PROF. JULIO CESAR FLEMATE RAMÍREZ

POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

C. DIANA ELIZABETH GALAVIS TINAJERO
POR EL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DEMÉXICO

C. PROF. MARTÍN CARRILLO GUZMAN
POR EL PARTIDO NUEVA ALIANZA